

Abkommen zwischen Russland und der Ukraine wird die Sicherheitsordnung Europas verändern

21 Apr. 2022 22:04 Uhr

Die Ukraine könnte ihre NATO-Ambitionen aufgeben und einen neutralen Status in ihrer Verfassung verankern. Was würde sie im Gegenzug dafür bekommen?



Quelle: Sputnik © Dmitry Makeev

Flüchtlinge aus der Ukraine, Region Kherson, am Grenzübergang zur Krim, 15.03.2022

Eine Analyse von Alexander Nepogodin

Nach über sieben Wochen nach Moskaus Beginn der militärischen Sonderoperation in der Ukraine konnten die beiden Staaten bisher keine für beide Seiten zufriedenstellende Vereinbarung treffen, die den Krieg beenden könnte. Jedoch könnte ein Abkommen zwischen den beiden Ländern nach seiner Unterzeichnung weitreichende Auswirkungen zu Folge haben, die über die bilateralen Beziehungen hinausgehen und sich auf die gesamte europäische Sicherheitsordnung auswirken.

Am 28. Februar, vier Tage nach dem Einmarsch der russischen Armee in die Ukraine, nahmen Moskau und Kiew Gespräche auf, die sich auf vier Schwerpunkte konzentrieren: politische Aspekte, Demilitarisierung, die Frage der Krim und des Donbass sowie das Thema Osterweiterung der NATO um die Ukraine.

Bislang haben beide Seiten noch keine großen Fortschritte machen können. Der einzige Durchbruch gelang, als die Ukraine erklärte, sie sei bereit, ihre NATO-Ambitionen aufzugeben und diese Verpflichtung in die Verfassung des Landes aufzunehmen. Dies geschah jedoch nicht ohne Bedingungen. Die Regierung von Präsident Wladimir Selenskij hat erklärt, dass sie vom Westen Sicherheitsgarantien verlangen werde.

Dieser Text wird die Auswirkungen die Verpflichtung der Ukraine analysieren, niemals der NATO beizutreten und ein militärisch neutraler Staat zu bleiben, und wird auch beleuchten, wie ein möglicher Ausgang der russisch-ukrainischen Verhandlungen zu einer Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur führen könnte.

Gespräche, aber keine Kompromisse

Was auch immer die Ergebnisse der russischen militärischen Sonderoperation in der Ukraine sein mögen, sie werden zwangsläufig einen nachhaltigen Einfluss auf die geopolitische Landkarte der Welt haben, und einige Veränderungen sind bereits erkennbar. Für die Mitgliedsstaaten der EU gibt es keinen Weg mehr, in absehbarer Zeit zum Status quo des vorangegangenen Jahrzehnts zurückzukehren, und sie beginnen, die Risiken möglicher kriegerischer Auseinandersetzungen auf dem Kontinent neu einzuschätzen. Es sieht danach aus, dass Westeuropa nicht mehr länger einfacher Nutznießer einer Sicherheit bleibt, die bisher durch die militärische Schirmherrschaft der Vereinigten Staaten gewährleistet wurde.

Nachdem sich die NATO faktisch geweigert hatte, die Ukraine als vollwertiges Mitglied aufzunehmen, hat die ukrainische Regierung erkannt, dass sie im Falle von Streitigkeiten über ihr Territorium oder ihre staatliche Souveränität weder jetzt noch in absehbarer Zukunft Rückhalt von der NATO erwarten kann. Die langwierigen und schwierigen Gespräche zwischen Russland und der Ukraine in Istanbul haben jedoch dazu beigetragen, dass in gewissen Fragen Fortschritte erzielt werden konnten: Präsident Selenskij sagte, sein Land sei bereit, den Status eines nicht atomar bewaffneten und nicht einer militärischen oder wirtschaftlichen Allianz zugehörenden Staates anzunehmen.

Im Wesentlichen sieht der Deal vor, dass die Ukraine im Gegenzug verbindliche Sicherheitsgarantien des Westens akzeptiert, während die Frage der Krim und des Donbass Gegenstand zukünftiger Gespräche wird. Der Sprecher des ukrainischen Parlaments Ruslan Stefantschuk hat bereits bestätigt, dass die Verfassung der Ukraine geändert und die Klausel über Kiews Bestrebungen, der NATO beizutreten, gestrichen werden könnte, was eine Voraussetzung für ein mögliches Friedensabkommen mit Russland ist.

"Die Sache ist, dass in der Verfassung die Integration mit der EU und der NATO als ein Ziel festgehalten ist, was ein ziemlich hochrangiges Ziel darstellt. Deshalb werden wir den Fortgang der Verhandlungen in Istanbul weiter verfolgen und nach Wegen suchen, die dort erzielten Vereinbarungen in der Verfassung widerzuspiegeln, indem wir sie entweder erweitern oder ändern", sagte Stefantschuk dem Fernsehsender *Ukraine 24*.

Seit 2014 hatte Russland mehr als einmal entschlossenes Handeln versprochen, sollte die Ukraine ihre EU/NATO-Ambitionen weiterverfolgen. Als die militärische Sonderoperation in der Ukraine begann, schraubte Moskau seine Forderungen zusätzlich hoch. Die Ukraine soll nun nicht nur ihre Perspektiven als Mitglied der NATO aufgeben, sondern auch sich verpflichten, keiner anderen militärischen Allianz beizutreten, die sich in Zukunft bilden könnte. Darüber hinaus muss sich die Ukraine auch gegen die Herstellung oder den Erwerb von Offensivwaffen entscheiden, die Russland als Risiko für seine Sicherheit betrachten könnte. "Die Ukraine muss entmilitarisiert und entnazifiziert werden. Diese Probleme sind dringend, weil sie eine militärische, kulturelle, informationelle, sprachliche und zivilisatorische Bedrohung für Russland darstellen. Sie stellen eine ganz klare Bedrohung dar, und müssen jetzt angegangen werden", sagte Russlands Außenminister Sergei Lawrow.

Gleichzeitig ist offensichtlich, dass die Verhandlungen an Schwung verlieren könnten, wenn es darum geht, die rechtlichen Aspekte der Vereinbarungen auszuarbeiten und diese in ukrainisches Recht umzusetzen. Russlands Außenministerium erinnert immer wieder daran, dass man entschlossen sei, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um sicherzustellen, dass dieses Abkommen nicht wie die beiden Minsker Abkommen scheitern wird. Und jetzt läuft alles auf eine Frage hinaus: Zu welchen Schritten ist die Ukraine bereit, und wie wird sich das auf ihr internationales Ansehen auswirken?

Ein lang gehegter Traum

Als die Ukraine 1991 ihre Unabhängigkeit erklärt hatte, hatte sie sich als blockfreier Staat positioniert, der in der Lage ist, seine Souveränität und territoriale Integrität zu schützen. Dieses Prinzip wurde in der Erklärung zur staatlichen Souveränität verankert: "Die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik erklärt feierlich ihre Absicht, ein dauerhaft neutraler Staat zu werden, der sich nicht an Militärbündnissen beteiligt und die drei Prinzipien der Atomwaffenfreiheit aufrechterhält, d. h. niemals Atomwaffen auf seinem Territorium zu akzeptieren oder solche zu produzieren oder zu kaufen." Die 1996 angenommene neue Verfassung der Ukraine enthielt eine ähnliche Klausel.

All das änderte sich im Zuge der "Orangen Revolution" von 2004, als der vom Westen unterstützte Wiktor Juschtschenko den Kandidaten des Establishments, Wiktor Janukowitsch, bei einer Präsidentschaftswahl besiegte. Juschtschenko trat seine Amtszeit mit der Ankündigung an, dass die Ukraine auf das Ziel hinarbeiten werde, die Voraussetzungen für den Beitritt sowohl zur EU als auch zur NATO zu erfüllen. Bereits 2008 wurde auf dem Bukarest-Gipfel erklärt, dass die NATO Kiew irgendwann in Zukunft in ihren Reihen willkommen heißen werde.

Die Ukraine verabschiedete sich von ihrer selbst auferlegten Verpflichtung zur Blockfreiheit jedoch erst Ende 2014, als nach dem vom Westen unterstützten Regierungsumsturz auf dem Maidan, die Krim von Russland beansprucht wurde und die Feindseligkeiten im Donbass begannen. Fünf Jahre später, im Jahr 2019, unterzeichnete der damals amtierende ukrainische Präsident Petro Poroschenko einen Gesetzentwurf, der vorsah, die NATO-Bestrebungen der Ukraine in der Verfassung des Landes zu verankern. Gleichzeitig trifft es aber auch zu, dass die Ukraine offiziell ein blockfreier Staat geblieben ist. Die Chancen auf einen NATO-Beitritt der Ukraine waren aufgrund ihrer geopolitischen Stellung und der Turbulenzen in der Innenpolitik recht gering.

Nachdem sich jedoch die NATO unter Federführung der USA geweigert hatte, Gespräche über Sicherheitsgarantien mit Russland zu führen, begann der Kreml seine militärischen Sonderoperation in der Ukraine und forderte, dass sich die Ukraine rechtsverbindlich und international anerkannt, als Staat zu einem neutralen und blockfreien Status verpflichtet. Es bleibt anzumerken, dass das geltende Völkerrechtssystem klar zwischen den Begriffen "Neutralität" und "Blockfreiheit" unterscheidet und diese als zwei grundlegend unterschiedliche Arten von Rechtsstatus definiert, die jeweils Verpflichtungen unterschiedlicher Art mit sich bringen.

Blockfreiheit wird von einem Staat selbst bestimmt und muss nicht durch internationale Verträge erlassen werden. Obwohl sie die Nichtteilnahme an Militärbündnissen und -blöcken beinhaltet, behält sich das Land das Recht vor, seinen blockfreien Status jederzeit einseitig zu überdenken. Außerdem kann ein blockfreier Staat an bewaffneten Konflikten teilnehmen, auch an solchen auf fremdem Boden, und es steht ihm frei, Verteidigungskooperationsabkommen mit Militärbündnissen und einzelnen Staaten einzugehen.

Neutralität hingegen muss durch einen internationalen Vertrag definiert und von anderen Völkerrechtssubjekten anerkannt werden. Dieser Status impliziert im Wesentlichen, dass sich ein Staat verpflichtet, Folgendes umzusetzen: Er darf anderen Ländern nicht erlauben, Kriege auf seinem Territorium zu führen; und es ist ihm nicht erlaubt, an militärischen Operationen im Ausland teilzunehmen oder eine Kriegspartei in einem Konflikt in einer Art und Weise zu bevorzugen, indem er Waffen, Munition und andere Kriegsgeräte an sie liefert.

Sicherzustellen, dass die Ukraine sowohl neutral als auch blockfrei wird, wird eine sehr herausfordernde Aufgabe sein. Einerseits eine Neutralität für die Ukraine, angesichts des fehlenden geopolitischen Konsenses über die Zukunft des Landes, und ihrer Unfähigkeit, ihre nationalen Interessen aus eigener Kraft zu wahren, kaum möglich. Dies hat mit einem der unverzichtbaren Attribute der Neutralität zu tun, nämlich dass sie von anderen Völkerrechtssubjekten anerkannt werden muss. In Europa hat beispielsweise nur die Schweiz einen vollumfänglich neutralen Status. Andererseits würde eine Blockfreiheit – aber nicht Neutralität – die Ukraine in keiner Weise daran hindern, eine aktive Zusammenarbeit mit der NATO anzustreben, was andererseits Russland nicht akzeptieren kann.

Es gibt jedoch die Möglichkeit, dass der Plan zur Erzielung eines Kompromisses darin besteht, die Ukraine auf schnellem Weg zum EU-Beitritt zu bringen, während sich das Land im Gegenzug verpflichten würde, niemals der NATO beizutreten. In der Tat wurde die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine, historisch betrachtet, im Kontext einer Integration des Landes in Westeuropa gestellt. Bedenken innerhalb der EU hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation und des staatlichen Regierungssystems der Ukraine bedeuteten jedoch, dass ein Beitritt zur Union nicht in absehbarer Zeit erfolgen würde. Hingegen wurde in diesem Zusammenhang ein NATO-Beitritt von den europäischen Partnern der Ukraine als eine Etappe auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft betrachtet, so wie das zuvor bei vielen ehemaligen Staaten des Warschauer Pakts vonstatten gegangen war.

Gleichzeitig ist ein NATO-Beitritt keine Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft. Irland und Österreich sind EU-Staaten, die es vorziehen, ihren blockfreien Status beizubehalten. Auch wenn Serbien sich bisher geweigert hat, der NATO beizutreten, war dies kein Hindernis auf seinem Weg zur europäischen Integration. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass der Ukraine bald der begehrte Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt wird. Die stellvertretende Ministerpräsidentin der Ukraine und Ministerin für europäische und euroatlantische Integration Olga Stefanischina hat sich diesbezüglich bereits geäußert. Auf diese Weise könnte die Verpflichtung der Ukraine zur Blockfreiheit, sei es gegenüber der NATO oder anderer Militärbündnisse, Teil eines größeren Abkommens werden, das sich auf den Beitritt der Ukraine zur EU konzentriert.

Eine neue NATO

Die Realisierbarkeit dieses Szenarios wird jedoch durch die ungelösten territorialen Streitigkeiten um den Donbass und die Krim eingeschränkt. Einerseits ist ein umfassendes Abkommen kaum möglich, ohne dass die Ukraine die Unabhängigkeit der Volksrepubliken Donezk und Lugansk innerhalb der Grenzen dieser Regionen anerkennt und auf ihre Ansprüche auf die Krim verzichtet. Und es ist unwahrscheinlich, dass die russische Seite Territorien aufgibt, die sie während der aktuellen militärischen Sonderoperation im Donbass gewonnen hat. Bei einem Besuch in der Ukraine sagte sogar der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, dass der bewaffnete Konflikt "auf dem Schlachtfeld gewonnen werden wird". Andererseits gibt es große Zweifel, dass eine ukrainische Regierung einem Gebietsverlust zustimmen wird. Wir können somit nur festhalten, dass diese Probleme nur mit einem

Friedensschluss berücksichtigt und gelöst werden können. Und diese Entscheidungen können zeitlich irgendwann getroffen werden.

Dass ein solches Szenario möglich wäre, zeigen die Erklärungen der Mitglieder der ukrainischen Gesprächsdelegation über die Notwendigkeit, ein umfassendes Abkommen über Garantien in Bezug auf die Souveränität der Ukraine zu vereinbaren. Dieses Abkommen sollte nach Ansicht der Ukraine das bisherige Budapester Memorandum ersetzen. "Ein wichtiger Bestandteil dieser Vereinbarungen sind Sicherheitsgarantien. Sicherheitsgarantien sollten die Existenz eines Kreises von Staaten voraussetzen, die unser Land unterstützen. Und im Falle einer Aggression Russlands gegen die Ukraine sollten die Oberhäupter dieser Länder der Ukraine auf verschiedene Weise helfen", so Selenskij.

Kiew besteht auf Garantien, die dem Artikel 5 des Nordatlantikvertrags über kollektive Sicherheit ähnlich sein sollten. Das heißt, wenn die Ukraine Ziel einer Militärintervention wird, hat sie das Recht, innerhalb von drei Tagen Konsultationen mit den Garantiestaaten zu verlangen, und wenn diese zu nichts führen, sollten die Garantiestaaten mit Waffen aushelfen oder sogar den Luftraum über der Ukraine sperren.

Es wird davon ausgegangen, dass diese Garantien eine Zusage der Ukraine beinhalten, keine ausländischen Militärbasen auf ihrem Territorium zu stationieren oder Militärbündnissen beizutreten. Aber das Wichtigste ist, dass das Abkommen das Recht der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen Union nicht behindern sollte – d. h. die Integration in die EU, zusammen mit einem "Marshallplan", mit dem die Ukraine für ihre Blockfreiheit und für territoriale Zugeständnisse entschädigt wird.

De facto will sich die Ukraine immer noch mithilfe von etwas Ähnlichem wie der NATO schützen: Die vorgeschlagenen Sicherheitsgarantien ähneln denen, die innerhalb des Blocks gelten. Gleichzeitig sieht die Ukraine die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates – plus Länder wie die Türkei, Deutschland, Kanada, Polen und Israel – als Garanten. Russland scheint in dieser Frage grünes Licht gegeben zu haben und hat sogar angeboten, Weißrussland in die Liste der Garantieländer aufzunehmen.

Obwohl die bestehenden Positionen ernsthafte Kompromisse auf dem Weg zu einem wirklichen Frieden enthalten, sollten sie jedoch nur als Erklärungen betrachtet werden. Am problematischsten dürfte die Umsetzung der Vereinbarungen sein. Die Ukraine besteht darauf, dass sie dazu zunächst in einem Referendum angenommen werden müssen und die Garantien dann von den Parlamenten der beteiligten Länder ratifiziert werden müssen. Laut David Arachamia, Mitglied der ukrainischen Verhandlungsdelegation und Vorsitzender der Fraktion der Partei Selenskij's "Diener des Volkes", könnten die Wähler des Landes die Entscheidung der Regierung ablehnen, den Kurs in Richtung NATO aufzugeben. Mit anderen Worten, die Ergebnisse eines Referendums könnten alle Bemühungen der Verhandlungsführer zunichte machen und die Situation auf den Status quo zurückwerfen.

Dies ist zweifellos eine clevere und bequeme Position, die es der Ukraine ermöglicht, den Verhandlungsprozess hinauszuzögern und den Abzug der russischen Truppen von ihrem Territorium zu fordern, damit ein Referendum abgehalten werden kann. Aus offensichtlichen Gründen ist Russland mit dieser Idee in keiner Form einverstanden. Und dafür gibt es gute Gründe. Schließlich wurde die Absicht der Ukraine zum NATO-Beitritt direkt durch einen Beschluss der Werchowna Rada, des ukrainischen Parlaments, in der Verfassung verankert, sodass ihr Status als blockfreies Land ebenfalls ohne die Hilfe eines Referendums festgestellt werden kann. Zweitens ist die Garantie eines Nichtbeitritts der Ukraine zum Nordatlantischen Bündnis, eine der Hauptbedingungen für die Einstellung der militärischen Operationen, eine Bedingung, von der Russland nicht abrücken wird. Wie russische Offizielle nicht müde

werden zu wiederholen, besteht der Zweck der Militäroperation darin, die Möglichkeit des Aufmarsches ausländischer Truppen und ausländischer Waffen in der Nähe der russischen Grenzen auszuschließen.

Der aktuelle Verlauf der Verhandlungen sieht nicht aussichtslos aus, aber die Parteien haben es auch nicht geschafft, wesentliche Fortschritte zu erzielen. Die Gespräche werden durch gegenseitiges Misstrauen sowie durch mangelndes Engagement für starke, langfristige Friedensgarantien für Russland und durch die mangelnde Bereitschaft der Ukraine, ihre Ansprüche auf den Donbass und die Krim aufzugeben, negativ beeinflusst. Die Suche nach einer neuen "Jalta-Lösung" wird jedoch fortgesetzt, wenn auch mit viel bescheideneren Zielen für Russland, als sie damals die UdSSR hatte. Es ist jedoch klar, dass der Dialog zwischen der NATO und Russland wiederaufgenommen werden muss, um die Krise in der Ukraine zu lösen, da die Umsetzung aller Entscheidungen vollständig von den wichtigsten internationalen Akteuren abhängen wird.

Übersetzt aus dem [Englischen](#).

Alexander Nepogodin ist ein politischer Journalist und Experte für Russland und die ehemalige Sowjetunion.