

April 2014

## Ein neuer Kalter Krieg?

Policy Paper 2/2014

Heinz Gärtner

Dr. Heinz Gärtner ist Universitätsprofessor und wissenschaftlicher Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiiip). Er ist Autor des Buches „Der amerikanische Präsident und die neue Welt“, (lit.-Verlag, 2012).

### **Zusammenfassung:**

Autoren aus dem ehemals neokonservativen Lager sowie republikanische Senatoren nahmen die Ereignisse in der Ukraine zum Anlass, US-Präsident Obama wiederum außenpolitische Schwäche vorzuwerfen. Tatsächlich hat Obama aber Erfolge in der Außenpolitik vorzuweisen: zum Beispiel, die Beendigung der Kriege in Afghanistan und Irak, Fortschritte in den Verhandlungen mit dem Iran über sein Nuklearprogramm, ein Abkommen über Chemiewaffen mit Syrien, das neue START-Abkommen über strategische Nuklearwaffen mit Russland, die Vorbereitung der Freihandelsabkommen mit der EU und dem Pazifik.

Hardliner in den USA und in Europa schlagen eine neue Eindämmungspolitik gegenüber Russland nach dem Vorbild im Kalten Krieg vor. Der Weg in einen neuen Kalten Krieg wäre allerdings ungeeignet, eine diplomatische Lösung der Krise in der Ukraine zu finden. Die weltpolitische Situation ist nicht mehr bipolar mit ideologischen Einflussphären sondern multizentrisch strukturiert. Nur Putin würde von einer bipolaren Weltordnung profitieren. Eine Entspannung der Krise könnte der Vorschlag einer völkerrechtlich garantierten Neutralität der Ukraine bringen. Russland könnte die Option eines EU-Beitrittes der Ukraine akzeptieren, wenn ein NATO-Beitritt ausgeschlossen wird. Rechte von Minderheiten und der Gebrauch der Sprache in der Ukraine und auf der Krim müssten in einem Staatsvertrag geregelt werden. Verschiedene Freihandelsabkommen der Ukraine mit der EU und Russland müssten ausgehandelt werden. Hätten Verhandlungen auf dieser Basis vor der Besetzung der Krim durch russische Sicherheitskräfte begonnen, wäre die Entwicklung vielleicht anders verlaufen.

### **Abstract:**

The opposition in the USA uses the annexation of the Crimea by Russia to paint the foreign policy of US-president Obama once again as weak. However, there have been significant foreign policy achievements: for example, ending the wars in Afghanistan and Iraq, progress of the nuclear negotiations with Iran, agreement on chemical weapons with Syria, conclusion of the treaty on strategic nuclear weapons with Russia, initiation of free trade agreements with the EU and the Pacific, and shuttle diplomacy in the Middle East.

Hawks in the USA and Europe suggest a new containment policy towards Russia according to the Cold War model. However, the conditions are different today. The communist-capitalist divide is gone, there are no deep seated ideologies anymore, the world has developed common norms, rules and institutions, emerging powers do not accept rigid spheres of influence.

Only some hawks in the West and the Russian president seem to wish the return bipolar structures.

The diplomacy has to ask: What comes next? The principles of the EU's neighbourhood policy, the promotion of democracy, the rule of law and market-economy are essential for Ukraine. However, a solution without Russia will not be possible, as EU politicians and officials continue to indicate. Diplomacy is not just about talking to each other. There has to be an offer that can save face for Ukraine, the West and Russia. Sanctions will not solve the problem. It becomes somewhat clear that Austria's model could provide such an offer. Austria is a member of the European Union but not a NATO member. Also, several free trade agreements of the Ukraine have to be compatible.

**Keywords:**

Ukraine, Kalter Krieg, US-Außenpolitik, Neutralität

Russland annektiert die Krim. Die USA und die Europäische Union (EU) verhängen Sanktionen über Russland. Russlands Mitgliedschaft in den G-8, den wichtigsten Industriestaaten, wird suspendiert, eine Forderung, die nicht neu ist, und die John McCain schon im Wahlkampf 2008 gegen Obama verwendet hatte. Russland zieht zehntausende Soldaten an der Ostgrenze der Ukraine zusammen. Die NATO verstärkt ihre militärische Präsenz mit Luft-, See- und Landstreitkräften in den östlichen Staaten des Bündnisses. Sie besinnt sich ihrer Rolle während des Kalten Krieges, NATO-Territorium zu verteidigen und sichert ihren Mitgliedern Schutz zu. Sie setzte die zivile und militärische Kooperation mit Russland aus.<sup>1</sup> Das Pentagon patrouilliert mit Jets an den baltischen Grenzen zu Russland. Man bestätigte die Notwendigkeit nuklearer Abschreckung. Deren Befürworter, wie zum Beispiel der Politologe John Mearsheimer,<sup>2</sup> sagen, dass Russland nicht einmarschiert wäre, wenn die Ukraine in den neunziger Jahren die eigenen Nuklearwaffen nicht aufgegeben hätte. Andere Autoren glauben, dass die Geopolitik des Kalten Krieges nie wirklich zu Ende war.<sup>3</sup> Für manche Beobachter ähnelt dieses Szenario dem Kalten Krieg. In den USA sind diese Aussagen eher innenpolitisch motiviert denn außenpolitisch zutreffend.

### **Innenpolitische Kritik an Obama**

Autoren aus dem ehemals neokonservativen Lager sowie republikanische Senatoren, wie John McCain<sup>4</sup> und Abgeordnete nahmen diese Ereignisse zum Anlass, um US-Präsident Obama wiederum außenpolitische Schwäche vorzuwerfen, was sie übrigens seit Beginn des arabischen Frühlings in Büchern und in Kommentaren von einflussreichen Zeitungen getan haben. Obama hätte die Warnzeichen ignoriert, zu spät reagiert und das Schicksal der Ukraine Putin überlassen. Der Neubeginn der Beziehungen mit Russland („reset“) sei gescheitert, da Russland die Absicht habe, ein neues Imperium zu errichten.

Insgesamt ziehe sich Obama aus der Welt zurück, ja wäre sogar isolationistisch.<sup>5</sup> Die konkreten Vorwürfe lauten: Obama würde mit dem Abzug der US-Truppen aus Afghanistan und dem Irak

---

<sup>1</sup> Statement by NATO Foreign Ministers, 1. April 2014.

<sup>2</sup> John Mearsheimer, zitiert in *Global Security Newswire*, 3. März, 2014. Mearsheimer hatte schon 1993 gefordert, dass die Ukraine ein Nuklearwaffenstaat werden sollte: *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent, Foreign Affairs*, 1993.

<sup>3</sup> Walter Russel Mead, *The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers, Foreign Affairs*, Mai/Juni, 2014.

<sup>4</sup> *The New York Times*, 14. März, 2014.

<sup>5</sup> Von anderen Autoren wird diese Kritik zurückgewiesen. Joseph S. Nye, *The Myth of Isolationist America, Project Syndicate*, 10. Februar, 2014. Fareed Zakaria, *America plays its role in a changing world right, The Washington Post*, 28. Februar, 2014.

ein Vakuum für Feinde der USA schaffen. Er hätte leichtfertig den ägyptischen Präsidenten Mubarak fallen lassen. Eine „effektive Intervention“ in Syrien hätte der Opposition gegen Präsident Assad zum Sieg verhelfen können. Außerdem hätte er sich vom Iran mit dem Zwischenabkommen über dessen Nuklearprogramm täuschen lassen. Im südchinesischen Meer würde China ungehindert im Inselstreit seine Macht ausdehnen. - Es mag sogar sein, dass der russische Präsident Wladimir Putin diese Kritiker ernst nahm und glaubte, in der Ukraine ohne nennenswerten amerikanischen Widerstand handeln zu können.

Diese Kritiker Obamas sind vor allem ehemalige Berater und Unterstützer der Regierung George W. Bush, wie Robert Kagan<sup>6</sup> und Niall Ferguson<sup>7</sup>, als jener im Namen seiner „Freedom-Agenda“ 2003 den Krieg im Irak begann. Diese Ratgeber und auch der damalige Präsidentschaftskandidat der republikanischen Partei John McCain versuchten schon 2008 die politische Verantwortung für die Handlungsunfähigkeit des damaligen republikanischen Präsidenten George W. Bush für die russische Intervention in Georgien Obama zuzuschieben, als dieser zu Mäßigung aufrief und die Vermittlung der OSZE im Konflikt vorschlug.

Den neokonservativen Autoren ist es teilweise gelungen, Standards zu setzen, an denen Obamas Außenpolitik gemessen wird. Damit verbunden ist eine automatische Rechtfertigung von Bushs „globalen Krieg gegen den Terror“. Neokonservative Ansprüche waren aber nie Obamas Ziel. Der Vorwurf der Untätigkeit und des Rückzugs geht ins Leere. Im Gegenteil, Obamas Außenpolitik war sehr aktiv – allerdings nicht im neokonservativen Sinne gewaltsamer Demokratisierungspolitik.

### **Die Realpolitik Obamas und der Idealismus der EU**

Tatsächlich ist Obama zu einer traditionellen realpolitischen Außenpolitik zurückgekehrt, nachdem einige der strategischen Partner seine Politik der Versöhnung nicht mittragen. Das bedeutet interessengeleitete Diplomatie, gestützt durch Stärke, ohne idealistische Verbesserungsambitionen. Sie hat auch Erfolge vorzuweisen: Mit Russland wurde ein Vertrag zur Reduktion strategischer Nuklearwaffen abgeschlossen. Eine weitere Verringerung der Anzahl nuklearer Sprengköpfe wird angestrebt. Mit Syrien wurde ein Abkommen zur Vernichtung chemischer Waffen getroffen; eine militärische Lösung zur Beendigung des Bürgerkriegs in Syrien war nie eine erfolgversprechende Option. Mit dem Iran wurde ein sechs-monatiges In-

---

<sup>6</sup> Robert Kagan, The Ambivalent Superpower: America and the world aren't getting a divorce. But they are thinking about it, *PoliticoMagazine*, 27. Februar, 2014.

<sup>7</sup> Niall Ferguson, America's Global Retreat, *The Wall Street Journal*, 22. Februar, 2014.

terimsabkommen erreicht, das zu einem umfassenden Übereinkommen führen soll, welches garantiert, dass der Iran keine Nuklearwaffen entwickelt. Es wird plangemäß umgesetzt. Der Abzug der US-Truppen aus Afghanistan und Irak war ein Wahlversprechen und entspricht dem Wunsch des Großteils der amerikanischen Bevölkerung, die keine neue Beteiligung der USA an einem Krieg im Mittleren Osten will. (Russland unterstützte indirekt die USA in Afghanistan durch Gewährung von Transit.) Der US-Außenminister Kerry setzt seine Bemühungen zu einem Friedensschluss zwischen Israel und den Palästinensern fort, die an die früheren Außenminister Henry Kissinger und James Baker erinnern. In den Beziehungen zu Europa und zu Asien hat Obama Freihandelsabkommen ins Leben gerufen, die Standards, Prinzipien und Regeln für eine liberale marktwirtschaftliche Ordnung schaffen und letztlich auch Russland und China einbeziehen sollen - von denen die neokonservativen Kritiker allerdings hoffen, dass sie nicht integriert sondern isoliert werden. Gerade aber das fürchtet auch der russische Präsident. Daher geht es bei der von ihm ausgelösten Krise in der Ukraine auch um sich abzeichnende globale Entwicklungen. Die Neuausrichtung der USA nach Asien könnte ins Stocken kommen, wenn sie ihre beschränkten Ressourcen wieder mehr auf Europa konzentrieren müssen. Obgleich es keine formalen Bündnisverpflichtungen der USA oder der NATO gegenüber der Ukraine gab, könnten Verbündete in Asien an den Bündnisverpflichtungen der USA zu zweifeln beginnen, wenn die USA die Annektierung der Krim akzeptierten.

Paradoxerweise hat die EU-Nachbarschaftspolitik eine idealistische Orientierung genommen, die an den transformorientierten amerikanischen Präsidenten während des Ersten Weltkrieges, Woodrow Wilson, erinnert. Damit hat die EU aber auch teilweise die „Freedom-Agenda“ des früheren US-Präsidenten George W. Bush übernommen, indem sie sich die Förderung von Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit in den Nachbarländern zum Ziel gesetzt hat. Völlig unterschiedlich sind jedoch die Instrumente: nicht militärische Intervention sondern effektiver Multilateralismus und „soft power“. Wladimir Putin hat die umgekehrte Richtung eingeschlagen. Er versuchte mit Gewalt, Russlands Politik des „nahen Auslands“ ohne Demokratisierungsabsichten der Nachbarschaftspolitik der EU entgegenzusetzen. Anlass für die Krise in der Ukraine war demnach auch, dass die Ukraine vor der Alternative stand, entweder dem Assoziierungsabkommen mit der EU oder der Zollunion mit Russland beizutreten. In der Ukraine wurden diese beiden Optionen als einander ausschließend wahrgenommen, obwohl das keineswegs eine Bedingung sein muss. Es war ein Versäumnis sowohl Russlands als auch der EU, dass man sich nicht über eine Vereinbarkeit der beiden Abkommen verständigt hat. Es gibt in der Welt zahlreiche, gleichzeitig existierende und sich überlappende multi- und bilaterale

Freihandelsabkommen. Die EU selbst verdreifachte ihren Handel mit Russland seit 2002. Die EU ist Russland größter Handelspartner, für die EU ist Russland der drittgrößte. Russlands Handelsvolumen mit der EU ist zehn Mal so groß als das mit den USA.<sup>8</sup>

### **Ein neuer Kalter Krieg<sup>9</sup>?**

Um politisch glaubwürdig zu bleiben, musste US-Präsident Obama Stärke gegenüber Russland demonstrieren, was er mit der Verhängung von verschärften Sanktionen über Russland auch tat. Obama hatte allerdings nicht überreagiert, rote Linien gezogen oder militärischen Maßnahmen angedroht. Er versuchte andere Themen, wie die Wirtschaft und die Gesundheitsreform, in den Vordergrund zu stellen. Für republikanische Senatoren ist das zu wenig. Senator Marco Rubio sieht für sich ein „Reagan Moment“ gekommen, bezogen auf den Präsidenten, dem er das Verdienst des Zusammenbruchs der Sowjetunion zuschreibt.<sup>10</sup> Die Falken im State- und Defense Department drängten auf schärfere Sanktionen und weitere Maßnahmen,<sup>11</sup> damit Obama nach der Annektierung der Krim nicht untätig und schwach erscheint. Russlands politische und wirtschaftliche Beziehungen nach außen sollten beschnitten werden. Für diese Gruppe dürfte die Eindämmungspolitik während des Kalten Krieges eine gewisse Vorbildwirkung gehabt haben. Dabei müssten aber Reihe von Beziehungen der USA und Russland gekappt werden:<sup>12</sup> Für das Nuklearabkommen mit dem Iran ist russische Unterstützung notwendig; Gespräche über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm sind ohne Russland wenig erfolgversprechend; Astronauten von beiden Ländern sind auf einer internationalen Raumstation; das Abkommen zur Zerstörung von abgerüsteten Nuklearwaffen läuft weiter; die Inspektionen im Rahmen des neuen START-Abkommens wurden nicht aufgekündigt; Russland ist weiterhin Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO); die gemeinsame Zerstörung des syrischen Chemiewaffenprogramms wurde während des Höhepunktes der Ukrainekrise weitgehend planmäßig umgesetzt. Wenn sich die Beziehungen zwischen den USA und Russland grundsätzlich weiter verschlechtern, können allerdings die Kooperationen bei konkreten Projekten auch nicht dauerhaft aufrechterhalten werden. Die USA werden allerdings nicht zulassen, dass das Thema Russland alle anderen dominiert.

Innerhalb der NATO bekam durch die russische Intervention jene Gruppe Rückenwind, die in der transatlantischen Allianz ein traditionelles territoriales Verteidigungsbündnis mit Bei-

---

<sup>8</sup> Rajan Menon, Why the Ukraine Crisis Won't Save NATO, *The National Interest*, 1. April, 2014.

<sup>9</sup> Vgl. Heinz Gärtner, Kein Kalter Krieg, *Tiroler Tageszeitung*, 22. März, 2014.

<sup>10</sup> Marco Rubio's Reagan Moment, *The Hill*, 21. März, 2014.

<sup>11</sup> Peter Baker, In Cold War Echo, Obama Strategy Writes Off Putin, *The New York Times*, 19. April, 2014.

<sup>12</sup> Vgl. Peter Baker, In Cold War Echo, Obama Strategy Writes Off Putin, *The New York Times*, 19. April, 2014.

standsverpflichtungen sieht. Nach Ende des Kalten Krieges hatte sich die NATO bekanntlich zunehmend auf globale Herausforderungen weit außerhalb des Bündnisgebietes und selbst des europäischen Kontinents orientiert. Leslie Gelb fordert ganz im Stil der historischen Ost-West-Konfrontation neben einer Verstärkung der nuklearen Abschreckung eine Stationierung von 50 bis 60 F-22 Kampffjets in Polen, die glaubwürdiger eingesetzt werden könnten als die wenigen, die Obama geschickt hat. Außerdem will er die Ukraine für einen Guerillakrieg gegen Russland vorbereiten!<sup>13</sup>

Dennoch wäre es gefährlich, wenn das Szenario des Kalten Krieges die US-Außenpolitik bestimmen würde. Im Kalten Krieg war die Welt in zwei Teile aufgeteilt. Ideologisch zwischen Kapitalismus und Kommunismus, geopolitisch in militärische Einflussphären zwischen der USA und der Sowjetunion; in der Dritten Welt, wo dieser Prozess noch nicht abgeschlossen war, wurde von beiden Seiten gewildert und politisch sowie militärisch interveniert. Die Existenz von Nuklearwaffen haben sie nicht von einer militärischen Intervention abgehalten. Dennoch gab es immer die Gefahr, dass eine Seite einen nuklearen Erstschatz durchführen würde oder hoffte zumindest, mit einem nuklearen Ersteinsatz davonkommen könnte, ohne dass die andere Seite nuklear antworten würde. Ebenso gab es das Risiko, dass ein konventioneller Angriff der Truppen des Warschauer Paktes in Europa zu einer nuklearen Eskalation führen könnte. Dieses Szenario könnte sich aber nun wohl aus der Ukraine-Krise entwickeln.

Die weltpolitische Situation ist heute verschieden. Es gibt eine globalisierte Welt mit einer Vielzahl von formellen und informellen internationalen Institutionen, die politisch und ökonomisch vernetzt ist, in der auch die Herausforderungen und Gefahren Auswirkungen weit über nationale und regionale Grenzen haben. Das betrifft nicht nur die Klimaveränderung, sondern auch regionale Krisen. Es gibt nicht nur zwei sondern viele Akteure und Zentren – staatliche und nichtstaatliche. Russland und selbst die USA sind nicht in der Lage, geschlossene Einflussphären aufzubauen. Sowohl die Anwendung von Gewalt als auch ideologische Instrumente sind an ihre Grenzen gestoßen, wenn man an die innenpolitischen Entwicklungen nicht nur in der Ukraine, sondern auch im Mittleren Osten und Nordafrika denkt, wo es Kräfte gibt, die von außen nicht kontrolliert werden können. Weder sicherheitspolitisch, ideologisch oder ökonomisch werden die neuen Mächte, wie etwa China, Indien, Brasilien, oder auch Europa eine bipolare Welt bilden, in der die USA und Russland dominieren. Die Enthaltung Chinas bei der

---

<sup>13</sup> Leslie H. Gelb, Obama Must Show He'll Use Military Means to Deter Russia in Ukraine, *The Daily Beast*, 30. März, 2014.

Abstimmung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über die Verurteilung des Referendums auf der Krim im März 2014 ist ein Anzeichen dafür. Auch die darauf folgende Abstimmung in der Generalversammlung mit 100 zu 11 Stimmen bei 58 Enthaltungen gegen die Annexion deutet nicht auf eine Ost-West- Spaltung hin. Insgesamt war es das Verdienst der Ordnung nach Ende des Kalten Krieges, dass sie nicht mehr auf reinen geopolitischen Gegebenheiten aufbaute, sondern Instrumente entwickelte und anwendete, damit diese gestaltet werden kann. Das sind multilaterale Institutionen, Interdependenz, Freihandelsabkommen, politische Partnerschaften, die auf globalen Normen, Prinzipien und Regeln aufbauen.<sup>14</sup> Russland mag sich die Krim genommen haben, hat aber damit global gesehen Einfluss und Ansehen verloren.

Dieses Streben nach einer Wiederkehr der bipolaren Welt hat vielleicht der russische Präsident. Die Welt darf Putin diesen Wunsch nicht erfüllen. Es würde ihm den - wenn auch illusionären - Status einer mit den USA gleichgestellten Macht verleihen. Russland ist ökonomisch und demographisch eine absteigende Macht, will aber weltpolitisch seine Bedeutung behalten. Der Besitz von Nuklearwaffen bedeutet in Putins Augen zwar Prestige und militärische Macht, aber politischer Einfluss ist damit nicht verbunden. Eine Rückkehr zum Kalten Krieg würde auch die Kräfte und Ressourcen der NATO wieder in ihrem Osten binden und für globale Aufgaben verloren gehen. Diese globalen Risiken und Herausforderungen sind aber nicht verschwunden. Das sind regionale Krisen, fragile Staaten, nukleare Proliferation, Umweltschäden, Gefährdung von Zivilisten in bewaffneten Konflikten und ähnliches. Diese Krisensituationen dürfen aber wegen Putin nicht vernachlässigt werden. Die Kritik an der Annexion der Krim als Bruch verschiedener internationaler Abkommen und Verträge (UN-Charta, Helsinki Schlussakte 1975, Budapester Memorandum 1994) ist berechtigt. Darüber hinaus verfolgt Putin die Idee des 18. und 19. Jahrhunderts von einem ethnisch und sprachlich definierten Nationalstaat, wenn er ethnische und sprachliche russische Minderheiten als russische Staatsbürger bezeichnet<sup>15</sup>. Der moderne westliche Staat ist nicht mehr ethnisch definiert sondern nach Max Weber eine rechtliche und administrative Einheit, die mit einem legitimen Gewaltmonopol ausgestattet ist.

Der Wunsch des russischen Präsidenten Putin nach geo- und weltpolitischer Größe darf nicht der Grund für einen neuen Kalten oder gar heißen Krieg werden. Die Gleichsetzung mit Hitlers langsamer Expansionspolitik, die in Millionen von Toten endete, ist unverhältnismäßig. Es gab

---

<sup>14</sup> G. John Ikenberry, *The Illusion Of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order*, *Foreign Affairs*, Mai/Juni, 2014.

<sup>15</sup> Jeffrey Mankoff, *Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine*, *Foreign Affairs*, Mai/Juni, 2014.

frühere ähnliche Annexionen, ohne dass derartige Gleichsetzungen angestellt wurden, wie jene Goas durch Indien 1961 oder jene Nordzyprens durch die Türkei 1974. Eine Gleichsetzung der Besetzung der Krim mit der des Sudetenlandes und Österreichs sowie der Appeasement-Politik im Allgemeinen müsste wohl eine potentielle militärische Auseinandersetzung mit Russland zu Folge haben. Eine andere Analogie ist jene mit Jalta 1945<sup>16</sup> als Symbol für die Teilung Europas zwischen Ost und West. Die Folge war die Eindämmungspolitik und der Kalte Krieg.

### **Neutralität für die Ukraine<sup>17</sup>**

Putin ist jedoch nicht Russland. Putin hat Russlands Ruf in der Welt beschädigt und antirusische Stimmungen in der Welt provoziert. Es ist notwendig zwischen Putins Regime und Russland als Großmacht zu unterscheiden.<sup>18</sup> Russland wird geographisch und wirtschaftlich nicht verschwinden. Es verdient auch Anerkennung für seine historischen und kulturellen Leistungen sowie den Respekt, die seiner Stellung in der internationalen Ordnung entsprechen. Der Westen darf nicht den Anschein erwecken, dass er Völkerrechtsverletzungen akzeptiert, Russland soll aus den Verhandlungen etwas als Erfolg vorweisen können. Alle Entscheidungsträger in den USA und der EU betonen, dass man die diplomatischen Kontakte weiterhin aufrechterhalten müsse. Miteinander reden reicht allerdings für Diplomatie nicht aus. Man muss Verhandlungsangebote machen. Was kann der Westen Russland anbieten, das alle Beteiligten das Gesicht wahren lässt? Ein derartiges Angebot, auf das sich der Westen und Russland einigen könnten, könnte eine Neutralität nach österreichischem Vorbild sein.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Österreich von den westlichen Siegermächten und im Osten von der Sowjetunion besetzt. Es bestand die Gefahr einer Teilung wie in Deutschland. Österreich verzichtete 1955 mit dem Neutralitätsgesetz darauf, einem Militärbündnis beizutreten, und versprach keine militärischen Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Territorium zuzulassen. Österreich behielt seine Einheit. Mit Österreichs Neutralität war aber keine ideologische Äquidistanz zwischen dem Westen und dem Osten verbunden. Österreich übernahm schnell die Werte des Westens, was letztlich die Möglichkeit der EU-Mitgliedschaft eröffnete. Die Sowjetunion war aber dadurch zufrieden gestellt, dass Österreich nicht der NATO beitreten würde.

---

<sup>16</sup> Adam Michnik, While We Praise Ukrainian Restraint, Putin Builds His Neo-Soviet Empire, *New Republic*, April, 2014.

<sup>17</sup> Vgl. Heinz Gärtner, Kiew sollte sich Neutralität Österreichs ansehen, *der Standard*, 4. März, 2014.

<sup>18</sup> Vgl. Walter Russell Mead, Russia -- Playing Putin's Game: Strategy After Crimea, *The American Interest*, 14. April, 2014.

Dieses Modell ist für die Ukraine interessant. Mit Bekenntnissen von Politikern der EU und der NATO, dass ein Beitritt der Ukraine zur NATO nicht auf der Tagesordnung steht, wird sich Russland wohl kaum zufrieden geben, mit einer völkerrechtlichen Garantie wahrscheinlich schon. Die Nachbarschaftspolitik der EU war angetreten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und liberale Marktwirtschaft in geographischer Nähe der EU zu fördern. Das ist für die Ukraine durchaus erstrebenswert. Die Betonung der EU, dass man Russland in eine Lösung einbeziehen müsse, muss mit etwas Konkretem verbunden werden. Ein derartiges Übereinkommen könnte ein Vertrag sein, in dem der Beitritt zu einem Militärbündnis ausgeschlossen wird. Ein Beitritt der Ukraine zur NATO würde wahrscheinlich auch die Einheit der Ukraine gefährden. Ein solcher ist lediglich im Westen der Ukraine mit etwa zwei Drittel Befürworter populär; im Süden und Osten wird er nur von etwa 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung unterstützt.<sup>19</sup>

In Österreich wurden in dem vom Neutralitätsgesetz formal unabhängigen Staatsvertrag 1955, der auch das Anschlussverbot an Deutschland enthält, Fragen der Minderheitenrechte und gewisse militärische Beschränkungen geregelt. Ähnlich sollten in einem bilateralen Staatsvertrag zwischen der Ukraine und Russland dann die Minderheitenrechte sowohl in der Ukraine selbst als auch auf der Krim geregelt werden. Eine Vereinigung mit Russland müsste ausgeschlossen werden. Die Ukraine müsste nuklearwaffenfrei bleiben. Eine nuklear bewaffnete Ukraine könnte wegen der konventionellen Überlegenheit Russlands eine Eskalationsdynamik auslösen, die katastrophale Auswirkungen für ganz Europa hätte.

Eine marktwirtschaftlich orientierte und demokratische Ukraine wird auch die viel zitierten europäischen Werte akzeptieren. Diese müssen aber nicht notwendigerweise im Gegensatz zu Russland stehen. Den Kommunismus gibt es nicht mehr und Russland ist den Prinzipien der OSZE zumindest formal verpflichtet. Wirtschaftlich kann eine entwickelte Marktwirtschaft in der Ukraine für Russland durchaus von Vorteil sein. Wirtschaftshilfe der EU und der USA im Sinne eines Marshall-Planes werden aber als Basis notwendig sein. Sie sollte den Osten der Ukraine bevorzugen, so wie das auch in Österreich der Fall war, obwohl der Osten Österreichs noch von sowjetischen Truppen besetzt war. Die Kombination von Neutralität und Marshall-Plan war für Österreich eine Erfolgsgeschichte. Das österreichische Neutralitätsgesetz war der Beginn der Entspannungspolitik zwischen Ost und West. Der Westen, Russland und die Ukraine sollten Verhandlungen auf dieser Basis führen.

---

<sup>19</sup> Keith Darden, How to Save Ukraine, Why Russia Is Not the Real Problem, *Foreign Affairs*, 14. April, 2014.

### **Diplomatische Schritte**

Unabhängig davon, wie eine endgültige Lösung aussehen wird, könnten folgende Schritte erfolgen. Sie sollten auf drei formal voneinander unterschiedlichen Ebenen erfolgen. Auf der ersten Ebene beraten und einigen sich die westlichen Mächte und Russland über die künftige geopolitische Positionierung der Ukraine: ob für sie der NATO-Beitritt offensteht oder ob sie neutral wird, und ob die Option einer EU-Mitgliedschaft möglich sein wird. Das ukrainische Parlament stimmt dann über diesen Vorschlag ab. Zweitens verhandeln die Ukraine und Russland einen bilateralen Staatsvertrag über Minderheitenrechte und den Gebrauch der Sprache in der Ukraine und auf der Krim. Der Vertrag könnte aber im Rahmen der OSZE verhandelt werden. Das Ergebnis wird von den westlichen Staaten und Russland anerkannt.

Dieser hier unterbreitete prozedurale Vorschlag unterscheidet sich vom österreichischen Modell aus zwei Gründen. Erstens war Österreich als kriegsbeteiligtes Land von vier Siegermächten besetzt. Seine geopolitische Rolle war durch das Kriegsergebnis bestimmt. Die Ukraine ist kein Land mit Kriegsschuld und ihre Souveränität ist nicht durch Besatzungsmächte beschränkt. Zweitens musste Österreich deshalb mit dem Staatsvertrag bestimmte Bedingungen akzeptieren, bevor es seine Neutralität im Parlament beschließen konnte. Minderheitenrechte wurden nur auf österreichischem Staatsgebiet geregelt und nicht die der österreichischen Minderheiten im benachbarten Ausland. Für die Ukraine muss die Frage des geopolitischen Status geregelt werden, bevor ein Staatsvertrag abgeschlossen werden kann. Der Staatsvertrag muss bilateralen Charakter haben, weil er die Minderheitenrechte von zwei Staaten (in der Ukraine und auf der Krim, die nunmehr auf russischem Staatsgebiet liegt) regelt. Er kann aber im Rahmen der OSZE oder der Vereinten Nationen verhandelt werden.

Eine föderale Struktur der Ukraine würde einerseits eine Kontrolle einer zu starken Zentralmacht ermöglichen. Ähnlich könnten andererseits wie nach dem Abschluss des Autonomiepakets von Südtirol 1969 wegen weitgehender Gewährung von Rechten für die deutschsprachige Minderheit radikalere separatistische Kräfte isoliert werden. Die OSZE kann die Einhaltung der Minderheitenrechte überwachen. Auf der dritten Ebene wird in einer multilateralen Kontaktgruppe, am besten im Rahmen der OSZE, die Mitgliedschaft der Ukraine in den verschiedenen Freihandelsabkommen behandelt.

### **Schlussfolgerung**

Der Weg in einen neuen Kalten Krieg ist ungeeignet, eine diplomatische Lösung der Krise in der Ukraine zu finden und wird in den USA vor allem aus innenpolitischen Gründen betrieben. Die weltpolitische Situation ist nicht mehr bipolar mit ideologischen Einflussphären sondern multizentrisch strukturiert. Nur Putin würde von einer bipolaren Weltordnung profitieren. Eine Entspannung der Krise könnte der Vorschlag einer völkerrechtlich garantierten Neutralität der Ukraine bringen. Russland könnte die Option eines EU-Beitrittes der Ukraine akzeptieren, wenn ein NATO-Beitritt ausgeschlossen wird. Rechte von Minderheiten und der Gebrauch der Sprache in der Ukraine und auf der Krim müssten in einem Staatsvertrag geregelt werden. Verschiedene Freihandelsabkommen der Ukraine mit der EU und Russland müssten ausgehandelt werden. Hätten Verhandlungen auf dieser Basis vor der Besetzung der Krim durch russische Sicherheitskräfte begonnen, wäre die Entwicklung vielleicht anders verlaufen.

Der Kalte Krieg führte zur Eindämmungspolitik, zu Stellvertreterkriegen und zu nuklearer Aufrüstung. Damit verbunden war immer die Möglichkeit, dass ein konventioneller Krieg zu einer nuklearen Auseinandersetzung führt. Darauf folgten die Entspannungspolitik und der KSZE-Prozess. Dieser betonte die westlichen Freiheiten und Menschenrechte bei gleichzeitiger gegenseitiger diplomatischer Anerkennung. Die Schlagworte der deutschen Ostpolitik „Wandel durch Annäherung“ und „Wandel durch Handel“ drückten aus, dass Europa und Russland geographisch nahe und wirtschaftlich voneinander abhängig bleiben werden. Das hat sich auch bis heute nicht geändert. Die Vorbildwirkung der westlichen Demokratien mit ihren rechtsstaatlichen Prinzipien, ihre Offenheit und wirtschaftliche Prosperität führten letztlich zur Auflösung der Sowjetunion und zum Transformationsprozess in den Staaten des früheren Warschauer Paktes. Die EU und die USA sollten sich auf diese erfolgreiche Phase ihrer Beziehungen besinnen, wenn sie nicht nochmals die dreißig-jährigen Erfahrungen des Kalten Krieges wiederholen wollen.