

Europas steile Lernkurve

Eine neue Studie über die EU-Außenpolitik nach der Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim

Manchmal werden zeitgeschichtliche Studien von der Tagesaktualität nachgerade überrumpelt. So ist Iuliia Barshadskas Jenaer Dissertation zur Außenpolitik der EU gegenüber Russland und der Ukraine kurz vor dem 24. Februar 2022 in Druck gegangen. Russlands Angriff auf die Ukraine markierte nicht nur den Beginn eines Vernichtungskriegs, sondern auch eine „Zeitenwende“ in der europäischen Politik. Die Brüsseler EU-Zentrale und die meisten Mitgliedstaaten wachten in einer neuen Wirklichkeit auf, in der plötzlich wieder Großmachtgehebe, territoriale Ansprüche und ideologische Verblendung in die Geschichte zurückkehrt waren.

Durch die radikal veränderte Situation verliert Barshadskas Analyse jedoch nicht an Bedeutung. Im Gegenteil: Sie dokumentiert die Hoffnungen und Beschwichtigungsversuche in Brüssel, die aus heutiger Sicht als Illusionen gewertet werden müssen.

Als sich der ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch auf dem EU-Gipfel in

Vilnius am 21. November 2013 weigerte, seine Unterschrift unter das Assoziierungsabkommen zu setzen, fielen die Vertreter der EU aus allen Wolken. Der damalige Kommissionspräsident Barroso versicherte später, Putin sei mit dem Abkommen einverstanden gewesen. Ganz offensichtlich war das Gegenteil wahr. Auf einem Geheimtreffen am 9. November 2013 übte Putin massiven Druck auf Janukowitsch aus und zwang diesen zum Rückzug. Diese abrupte Abkehr vom Westkurs, den die Ukraine offiziell seit 1998 verfolgte, löste eine heftige Reaktion der Zivilgesellschaft aus: In Kiew und zahlreichen weiteren Städten protestierten Zehntausende monatelang bei eisigen Temperaturen.

Aufgrund von Experteninterviews kommt Barshadskas zu dem Schluss, dass die EU trotz gegensätzlicher Informationen über die Gefahr einer russischen Expansion hinweggesehen hatte. Polnische Warnungen wurden für „russophob“ gehalten und beiseitegeschoben. Während der russischen Besetzung der Krim übte der Westen starken Druck auf Kiew aus, sich nicht militärisch zur Wehr zu setzen. Blauäugig setzte die EU auf eine diplomatische Lösung des Konflikts und bot Russland diplomatische Optionen an. Am 17. April 2014 kam es in Genf zu Verhandlungen zwischen der Ukraine, Russland, der EU und den USA. Zwar endete das Treffen mit einer Erklärung, in der sich alle Parteien verpflichteten, von „Gewalt, Einschüchterung und Provokationen“ abzusehen.

Allerdings legte man sich im Westen keine Rechenschaft darüber ab, dass die Situation in der Ukraine aus russischer Perspektive kein Problem, sondern eine Lösung war. Durch die anhaltende Destabilisierung rückte eine Westintegration der Ukraine in weite Ferne – und genau das war das Ziel des Kremls. Zudem zeigte sich bald, dass Russland die EU als Verhandlungspartner boykottierte. Wäh-



Iuliia Barshadska:
Brüssel zwischen Kyjiw und Moskau.
Das auswärtige Handeln der Europäischen Union im ukrainisch-russischen Konflikt 2014–2019.
ibidem Verlag, Stuttgart
2022. 428 S., 49,90 €.

rend der Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag des D-Day am 6. Juni 2014 kam es erstmals wieder zu einem Treffen von Putin, Merkel und Hollande. Das sogenannte Normandie-Format hatte aus Moskauer Perspektive den Vorteil, dass die beiden europäischen Führungsmächte, aber nicht die EU selbst, am Verhandlungstisch saßen.

Eine gesamteuropäische Position wurde immer wieder unterlaufen durch Berliner und Pariser Telefonate mit Putin, in denen Zugeständnisse gemacht wurden. Allerdings handelten Deutschland und Frankreich nicht eigenmächtig, sondern aufgrund eines „permissiven Konsenses“ innerhalb des Europäischen

Rates. Die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten mussten verschiedene Interessen unter einen Hut bringen: Es gab Containmentaufrufe aus Polen oder den baltischen Staaten, heimliche Sympathien in Griechenland, Bulgarien oder Ungarn, wirtschaftliche Interessen in Italien, Spanien oder Zypern und schließlich Indifferenz in Portugal oder Slowenien. Der ehemalige polnische Ministerpräsident Donald Tusk, der im November 2014 die Präsidentschaft des Europäischen Rates übernahm, wurde in der Brüsseler Zentrale nach eigenen Worten als „proukrainischer Verrückter“ wahrgenommen. Es ist bezeichnend, dass die EU sich erst nach dem Abschuss des Flugs MH17, bei dem fast 300 vorwiegend niederländische Passagiere ums Leben kamen, zu ernsthaften Sanktionen durchringen konnte. Man musste allerdings mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner vorliebnehmen. Polen und Großbritannien setzten sich erfolglos für den Ausschluss Russlands vom SWIFT-Zahlungssystem ein. Auch Vorschläge wie die jährliche Reduktion des Imports von russischen Energieträgern um fünf Prozent blieben chancenlos.

Die Hohe Vertreterin der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hatte sich selbst schon früh aus den Verhandlungen im russisch-ukrainischen Konflikt herausgenommen. Catherine Ashton wurde als „lame duck“ wahrgenommen, weil ihre Amtszeit im November 2014 auslief. Außerdem bemühte sie sich, eine Rolle als „ehrlche Maklerin“ einzunehmen. Damit lief sie allerdings beim Kreml auf, der wider alle Evidenz seine Beteiligung im Donbass-Konflikt hartnäckig leugnete. Ihre Nachfolgerin Federica Mogherini galt als unerfahren und russlandfreundlich.

Das Normandie-Format erlaubte ihr, Verlautbarungen zur Ukraine auf die Forderung nach der Umsetzung der Minsker Protokolle zu beschränken. Konkrete Lösungsvorschläge kamen von Einzelpersonen wie Pierre Morel, Frank-Walter Steinmeier oder Martin Sajdik, führten aber wegen unüberbrückbarer Differenzen zu keinen Ergebnissen. Im Oktober 2018 sprach sich das Europäische Parlament für die Entsendung eines EU-Sonderbeauftragten für die Krim und den Donbass aus, allerdings blieb auch diese Resolution folgenlos.

Barshadskas kommt in ihrer gehaltvollen, bisweilen etwas langatmigen und nicht von Wiederholungen freien Untersuchung zum Schluss, dass die EU bis 2014 über keine klare Ukrainepolitik verfügte. Nach der Krim-Annexion schoben sich die EU und die USA gegenseitig die Verantwortung für die Krisenbewältigung zu. Erst allmählich verstand sich die EU als Akteur in einem Konflikt, der sich für viele Entscheidungsträger in einem weit entfernten Land abspielte, von dem man nichts wusste. Immerhin fand die EU im September 2014 zu einem konsistenten und nachhaltigen Sanktionsregime gegenüber Russland. Aufgrund dieser Erfahrungen – und darin liegt der Wert von Barshadskas Studie für die Erklärung des aktuellen Kriegs – konnte die EU nach dem 24. Februar 2022 schneller und entschlossener auf die russische Aggression reagieren.

ULRICH SCHMID



Weckruf: Erst der Abschuss von Flug MH17 führte zu nennenswerten Sanktionen der EU

Foto Reuters