

Christiane Lemke

## Herausforderungen und Perspektiven der Europäischen Union angesichts des Ukraine-Krieges

Die Europäische Union (EU) ist bereits seit längerem bestrebt, ihre Außen- und Sicherheitspolitik besser zu koordinieren und ein klareres Profil nach außen zu gewinnen. Mit dem Krieg in der Ukraine hat sich allerdings die geopolitische Lage in Europa grundlegend geändert. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine, dem eine längere Geschichte zunehmend aggressiver russischer Außenpolitik vorausgeht (vgl. den Beitrag von Felix Riefer in



Christiane Lemke ist emeritierte Universitätsprofessorin für Politikwissenschaft an der Leibniz Universität Hannover und derzeit Visiting Professor im Department of Political Science an der University of North Carolina at Chapel Hill. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Europapolitik und transatlantische Beziehungen, US-amerikanische Politik sowie Friedens- und Konfliktforschung.

dieser POLIS), stellt heute neben dem Klimawandel die bedeutendste Herausforderung für den europäischen Kontinent dar. Trotz vielfältiger historischer, kultureller und wirtschaftlicher Verbindungen wird Russland aufgrund des Aggressionskrieges und weiterer gravierender völkerrechtswidriger Handlungen nunmehr als Gegner und nicht mehr als Partner Europas verstanden. Diese neue Entwicklung beeinflusst sowohl die Außenpolitik der EU und ihrer Mitgliedsländer als auch die sicherheitspolitische Strategie der NATO.

Die weltpolitische Lage hat sich bereits in den neunziger Jahren von der bipolaren Welt zweier Supermächte zur multipolaren Welt entwickelt. Neben den USA mit ihrem ungleich größeren wirtschaftlichen und militärischen Potential standen zunächst die aufstrebenden BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Aus dieser Gruppe sticht der Aufstieg Chinas zur Weltmacht hervor, der seit Beginn des 21. Jahr-

hunderts sowohl wirtschaftlich als auch militärisch stetig vorangeschritten ist, während die anderen Länder eher regional oder auf bestimmten Gebieten an Einfluss gewannen. So hatte sich Russland beispielsweise neben seiner Militärmacht vor allem auf den Energiesektor konzentriert, während der Konsumgüterbereich und die Technologieentwicklung (im Gegensatz zu China) nur wenig Innovation aufwiesen.

Mit diesen Veränderungen drängen sich zugleich neue Fragen für die internationale Ordnung auf. Die liberale Nachkriegsordnung mit dem Versuch, eine regelbasierte, multilaterale internationale Zusammenarbeit umzusetzen, ist aufgrund der neuen Entwicklungen in schweres Fahrwasser geraten.

### Veränderte weltpolitische Rahmenbedingungen – neue Herausforderungen

Die globalen Kräfteverschiebungen fordern die EU zu einem für sie ungünstigen Zeitpunkt heraus. Gerade erst hat sie den Austritt Großbritanniens in längeren komplizierten Verhandlungen verkraften müssen und damit ein Mitgliedsland verloren, das nicht nur wirtschaftlich für die anderen europäischen Staaten von Bedeutung war (und weiterhin ist), sondern welches auch die Außenbeziehungen der EU wesentlich mitgestaltet hat. Gerade im Rahmen der EU-Erweiterungen 2004, 2007 und 2013 hat Großbritannien wesentliche Unterstützung geleistet, ebenso in der aktiven Gestaltung der transatlantischen Beziehungen mit den USA und Kanada. Kurz darauf hat die Corona-Pandemie zu tiefen Einschnitten im wirtschaftlichen und sozialen Austausch innerhalb der EU sowie mit internationalen Partnern geführt. Umfangreiche Hilfen, die die EU-Kommission auf den Weg gebracht hat, haben zwar die unmittelbaren, negativen Folgen der pandemiebedingten Lockdowns abgefedert, eine nachhaltige Erholung steht aufgrund internationaler Verflechtungen von Handel und Produktion jedoch noch aus. Der externe Schock durch

den Übergriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 verschärfte die wirtschaftlichen Probleme, aber auch die politischen Herausforderungen für die EU, denn einen Aggressionskrieg in Europa hatte die EU nicht erwartet und die Folgen daher nicht antizipieren können.

Dennoch hat sich die EU relativ rasch auf umfangreiche Sanktionen gegen Russland geeinigt, energiepolitische Konsequenzen gezogen und vor allem auch die sicherheitspolitischen Herausforderungen überdacht (Moroff 2022). Die Brisanz des Krieges gegen die Ukraine ergibt sich dabei nicht nur aufgrund der Drohungen eines Nuklearwaffeneinsatzes durch Russland. Vielmehr stellen die imperialen Bestrebungen Russlands unter Putin nicht nur die Eigenstaatlichkeit und Souveränität der Ukraine grundsätzlich in Frage, sondern sie führen auch dazu, dass ausbleibende Energielieferungen als Waffe gegen die westlichen Länder eingesetzt werden. Damit ist das Modell der früheren Ostpolitik, Wandel und engere Verbindungen durch friedlichen Handel herzustellen – zumindest auf absehbare Zeit – außer Kraft gesetzt.

Aber nicht nur die Beziehungen zu Russland unterliegen einem fundamentalen Richtungswechsel. Vielmehr stellt sich vor diesem Hintergrund für Europa auch die Frage, inwiefern die wirtschaftlichen Beziehungen zu China, die in den vergangenen zwei Dekaden immer enger geworden sind, auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Bereits nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung in Hongkong und angesichts von Menschenrechtsverletzungen in der chinesischen autonomen Region Xinjiang gegenüber den Uiguren hatte das Europäische Parlament Anfang 2020 massive Kritik am geplanten Investitionsabkommen mit China geübt. Das Abkommen zwischen der EU und China ist bis heute nicht ratifiziert worden. Nach Aussage ihres Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, sollte die EU China aufgrund der Erfahrungen mit Russland in den Außenbeziehungen eher als Konkurrent auf-

fassen und nicht als Partner, auch wenn eine Kooperation vor allem auf klimapolitischem Gebiet durchaus wünschenswert wäre (Reuters 2022). Die jüngste Kontroverse um eine chinesische Beteiligung am Hamburger Hafen durch Cisco zeigt dabei auf, wie sensibel das Thema der wirtschaftlichen Beziehungen zu China auch in Deutschland geworden ist. Dabei arbeitet die EU inzwischen enger mit den USA und auch mit Großbritannien zusammen, um eine gemeinsame Strategie gegenüber China zu entwickeln. Dies wird beispielsweise in dem 2021 gefassten Beschluss zur Einrichtung eines „Trade and Technology Council“ (TTC) zwischen den USA und der EU deutlich zum Ausdruck gebracht, welcher bei „zukunftsgerichteten transatlantischen Themen“, wie neuen Technologien, Künstlicher Intelligenz oder Klimawandel, eine abgestimmte Strategie entwickeln soll (White House 2021). Die transatlantischen Beziehungen bleiben damit ein Eckpfeiler für die EU, auch unter veränderten weltpolitischen Bedingungen.

### **Neue Sicherheitspolitik – Was bleibt von der „Zivilmacht Europa“?**

Das nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gerade in Deutschland so nachdrücklich bevorzugte Konzept des neuen, vereinigten Europas als „Zivilmacht“ hat heute viel von seinem Hoffungscharakter verloren. Vielmehr hat der Krieg in der Ukraine die Notwendigkeit einer robusten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik deutlich ins Bewusstsein gehoben, welche auch militärisch abgesichert sein muss. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte sich die Außen- und Sicherheitspolitik der EU dabei vor allem auf „Soft-Power-Instrumente“ gestützt; Diplomatie, Konfliktprävention, Entwicklungshilfe und Demokratieförderung folgten dem Ziel, Werte, die die EU vertritt, in den Außenbeziehungen zu stärken und hierzu auch wirtschaftliche Unterstützung einzusetzen (Börzel/Risse 2009). Für die Sicherheit war allerdings die NATO zuständig, der die meisten EU-Länder angehören. Zwar arbeitete die EU immer wieder an einem Konzept eigener militärischer Kooperation und gemeinsamer Ausrüstung, allerdings blieben diese Bemühungen bisher immer in den Kinderschuhen stecken.

Die Forderung nach einer „strategischen Autonomie“, die zunächst vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron ins Spiel ge-

bracht und auch von anderen Europapolitikern aufgegriffen wurde um Europa zu stärken – vor allem angesichts der nationalistischen Wende in den USA unter der Trump-Administration (Lemke/Wiedekind 2021) – ist dabei ein inzwischen breiter diskutiertes, wenn auch wenig ausgereiftes Konzept. Durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine ist abermals deutlich geworden, wie wichtig das transatlantische Verteidigungsbündnis und damit die NATO gerade für Europa ist und mindestens mittelfristig bleibt. Dies wird nicht zuletzt eindrücklich durch die NATO-Mitgliedschaftsanträge von Schweden und Finnland unterstrichen – zwei Länder, die lange Zeit großen Wert auf ihre Neutralität bzw. Bündnisunabhängigkeit gelegt hatten. Damit wird die NATO eindeutig gestärkt, denn beide Länder verfügen nicht nur über eine strategisch bedeutende Lage in Europa, sondern auch über gut ausgerüstete militärische Einheiten. Damit sind neben den kleinen Ländern Malta und Zypern nur noch zwei weitere EU-Mitgliedsstaaten, Österreich und Irland, nicht Teil der NATO. Eine Folge dieser Situation könnte darin bestehen, dass die EU die NATO noch deutlicher als sicherheitspolitischen Arm des integrierten Europas begreift und jenseits einer „strategischen Autonomie“ (unabhängig von Nordamerika) vielmehr auf eine engere Abstimmung zwischen NATO und EU setzt, die die transatlantischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik deutlich stärkt. Hierfür spricht nicht nur die gegenwärtige, eng abgestimmte Antwort des Verteidigungsbündnisses auf die russische Aggression, sondern auch die Tatsache, dass insbesondere die nordischen und mittelosteuropäischen Länder, ebenso wie Deutschland, der NATO hohe Erwartungen entgegenbringen. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen forderte vor dem Hintergrund der russischen Aggression folgerichtig „ein Überdenken unserer außenpolitischen Agenda“ (von der Leyen 2022).

Hervorzuheben ist dabei, dass die NATO angesichts des Krieges in der Ukraine ihre Sicherheitsstrategie völlig neu definiert hat. Im Gegensatz zum partnerschaftlichen Selbstverständnis nach Ende des Ost-West-Konflikts wird Russland nun als die wichtigste und direkte Gefahr für die Bündnispartner erklärt: „The Russian Federation poses the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlan-

tic area.“ (NATO 2022). Diese sehr klare Positionierung wird daher auch für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik wichtige Konsequenzen haben. Bereits jetzt fordern die EU-Länder im Baltikum sowie Polen eine Stärkung der militärischen Komponente der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die sie vor allem vor russischen Aggressionen schützen soll. Vor diesem Hintergrund wird eine sich in der bisherigen Form auf Zivilmacht-Funktionen beschränkte EU-Rolle zukünftig kaum mehr Bestand haben können.

### **Werte der EU – Die Ukraine als EU-Beitrittskandidat**

Seit ihrer Gründung hat die EU mit der Frage, was Europa ist und wie es sich genau definiert, gerungen. Während die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst ausschließlich ein westeuropäisches Projekt war, dessen Zustandekommen und schrittweiser Ausbau durch die Systemkonkurrenz zwischen Ost und West geprägt wurde, änderten sich Aufgabenbereiche und Zielsetzungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einschneidend. Nach 1990 wurde rasch deutlich, dass es sich bei der europäischen Integration nicht nur um ein westeuropäisches Projekt oder eine wirtschaftliche Zweckgemeinschaft handeln kann. Die Frage der europäischen Identität wurde vielmehr neu mit Leben gefüllt durch den kraftvoll vorgetragenen Anspruch der post-kommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas einer „Rückkehr“ nach Europa, die sowohl eine Mitgliedschaft in der EU beinhaltete (Schimmelfennig 2001), als auch den Anspruch sicherheitspolitischen Schutzes durch die NATO begründete. Geradezu richtungsweisend formulierte der damalige Staatspräsident der Tschechoslowakei Vaclav Havel diese Erwartung in seiner kraftvollen Rede an den US-Kongress, in der er hervorhob: „Czechoslovakia is returning to Europe“ (Havel 1990). Zwar zog sich der EU-Beitrittsprozess für die ostmitteleuropäischen Länder nach den Beitrittsanträgen Mitte der neunziger Jahre schließlich mehr als zehn Jahre hin – 10 Länder der Region wurden 2004 bzw. 2007 EU-Mitglieder. Zugleich hatte sich aber die Definition Europas verändert, indem nunmehr die postkommunistischen Länder eingeschlossen waren und „Europa“ (obwohl sachlich nicht zutreffend) ideell immer häufiger als gleichbedeutend mit der EU angesehen wurde (Patel 2018).

Diese nicht ganz unproblematische Identitätskongruenz, die die EU selbst gern in Anspruch nimmt, wird nicht zuletzt im Verhältnis der EU zur Ukraine sichtbar. Nach der „Orangen Revolution“ im Herbst 2004 mit Protesten gegen Wahlfälschungen bei den ukrainischen Präsidentschaftswahlen hatte sich die EU in der Hoffnung auf eine breitere Demokratisierung der Ukraine angenähert. Auch wenn sich diese Erwartung zunächst nicht erfüllte, arbeiteten die EU und Vertreter der Ukraine ein Assoziierungsabkommen aus, welches in Folge des massiven Drucks aus Russland jedoch nicht ratifiziert wurde. Der kurzfristige Rückzieher von einer Unterschrift durch die ukrainische Regierung im November 2013 war Auslöser für die monatelangen, blutigen Proteste auf dem Maidan in Kiew („Euromaidan“), in deren Folge die Regierung Janukowytsch Anfang 2014 gestürzt wurde.

Das Assoziierungsabkommen mit der EU wurde schließlich im März 2014 unterzeichnet und trat im September 2017 voll in Kraft. Allerdings blieb die Ukraine ein gespaltenes Land; während der Westen des Landes sich immer deutlicher nach Europa ausrichtete, sorgten durch Russland angetriebene Separatisten in Teilen der östlichen Ukraine bereits vor Russlands Angriffskrieg für Unruhe und kriegerische Auseinandersetzungen. Die Wahl Wolodymyr Selenskyjs im Jahr 2019, der die Befriedung des Ostteils der Ukraine zum Kernziel seiner Präsidentschaft erklärt hatte, vermochte die Lage allerdings nicht zu entspannen. Die politische Führung in Moskau fürchtete vielmehr, durch eine ukrainische Mitgliedschaft in der EU an Macht und Einfluss in der Region zu verlieren. Eine weitere Eskalation des Konflikts folgte, bis hin zum militärischen Einmarsch russischer Truppen in der Ukraine im Februar 2022 (Sasse 2022).

Einem Modell der Politikwissenschaftlerin Milada Vachudova folgend, konnte die EU den angestrebten Demokratisierungsprozess in den post-kommunistischen Ländern Ostmitteleuropas durch positive Unterstützung bzw. aktive Hebel (active leverage) unterstützen (Vachudova 2005). Im Fall der Ukraine setzten die Hebel jedoch von beiden Seiten an, von der EU einerseits und von Russland andererseits. Während die EU hoffte, mit der Aussicht auf eine engere Bindung an die EU die Demokratisierung im Land zu befördern, nahm Russland dieses zum Vorwand und schuf mit der Krim-

Annexion im Frühjahr 2014 sowie der Unterstützung für die Separatisten in der Ost-Ukraine Fakten. Weite Teile der Ukraine wurden schließlich mit dem Einmarsch Russlands und dem folgenden Verwüstungskrieg wiederum zu „Bloodlands“, die der Historiker Timothy Snyder (2022) so eindringlich in seinem Werk über die Zeit von Hitler und Stalin beschrieben hatte. Auch die militärischen Erfolge der ukrainischen Gegenoffensive im Spätsommer und Herbst sollten nicht vermuten lassen, dass die russische Aggression ein zeitnahes Ende finden könnte. Mit dem bevorstehenden Winter einbruch und der groß angelegten Mobilisierung in Russland ist zu befürchten, dass sich der Krieg an harten Frontlinien sowie mit russischen Raketenangriffen auf zivile Ziele und Infrastruktur fortsetzen wird.

Die Einstufung der Ukraine als Beitrittskandidat durch die EU im Sommer 2022 kommt einer beispiellosen Solidaritätsbekundung gleich. Mit einem zukünftigen Beitritt der Ukraine würde einmal mehr bekräftigt, dass die EU-Mitgliedschaft neben der materiellen Hilfe auch eine Identitätsfrage ist. Dies wird nicht zuletzt in der emphatisch vorgetragenen Unterstützung für das Land durch die EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen zum Ausdruck gebracht, indem sie in der Rede zur Lage der Union hervorhob: „Wir haben die innere Stärke Europas wieder zum Vorschein gebracht“ (von der Leyen 2022). Der vollständige Beitritt der Ukraine (und der Republik Moldau) wird zweifellos eine längere Vorbereitung erfordern. Zugleich wird der Wiederaufbau der Ukraine nach dem Krieg eine große Herausforderung für das Land werden, die es nur mithilfe äußerer Unterstützung, vor allem vonseiten der EU, bewerkstelligen können.

### Ausblick

Die EU steht mit den weltpolitischen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse sowie der Bedrohungslage und -perzeption an einem Wendepunkt. Sicherheitspolitisch muss sie sich offen zu einer robusten und militärisch abgestützten Außen- und Sicherheitspolitik bekennen und ihre wirtschaftlichen Verflechtungen neu überdenken, will sie ihre ökonomischen, energiepolitischen, ökologischen und sozialen Ziele absichern. Dabei steht der Staatenverbund selbst vor inneren Widersprüchen, die nicht zuletzt vom Aufstieg illiberaler Regime und nationalistischer Tendenzen in vielen

Mitgliedsländern hervorgerufen werden. Die Spannung zwischen nationalen Präferenzen und gemeinschaftlicher Politik wird auch in Zukunft weiter Bestand haben und eine kohärente und integrative europäische Politik erschweren. Zugleich sind Ziel und Anspruch einer multilateralen regelbasierten Außenpolitik in den weltpolitischen Auseinandersetzungen heute wichtiger denn je – eine handlungsfähige EU wird dringend gebraucht!

### Literatur

- Börzel, T. A. & Risse, T. (2009): Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian World Power. Berliner Arbeitspapiere zu Europäischen Integration Nr. 11. [https://www.researchgate.net/publication/304606879\\_Venus\\_Approaching\\_Mars\\_The\\_European\\_Union's\\_Approaches\\_to\\_Democracy\\_Promotion\\_in\\_Comparative\\_Perspective/link/57a19b2008aeb1604832e091/download](https://www.researchgate.net/publication/304606879_Venus_Approaching_Mars_The_European_Union's_Approaches_to_Democracy_Promotion_in_Comparative_Perspective/link/57a19b2008aeb1604832e091/download) (Zugriff: 20.10.2022).
- Havel, V. (1990): Speech to the US Congress. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/02/22/text-of-havels-speech-to-congress/df98e177-778e-4c26-bd96-980089c4fcb2/> (Zugriff: 20.10.2022).
- Lemke, C./Wiedekind, J. (2021). Der Kampf um das Weiße Haus. Die US-Präsidentschaftswahl 2020 im Zeichen von Polarisierung, Corona-Pandemie und gesellschaftlichen Spannungen. Wiesbaden.
- Moroff, Holger (2022). German Foreign Policy. Roots, Reasoning, and Repercussions. In: The Oxford Handbook of German Politics. Hrsg. v. K. Larres, H. Moroff und R. Wittlinger. Oxford, S. 469–490.
- NATO Strategic Concept (2022). <https://www.nato.int/strategic-concept/> (Zugriff: 20.10.2022).
- Patel, K. K. (2018). Projekt Europa. Eine kritische Geschichte. München.
- Reuters (2022). „EU should treat China more as a competitor, says diplomat chief“. 17.10.2022. <https://www.reuters.com/world/eu-should-treat-china-more-competitor-says-diplomat-chief-2022-10-17/> (Zugriff: 20.10.2022).
- Sasse, G. (2022). Der Krieg gegen die Ukraine. Hintergründe, Ereignisse und Folgen. München.
- Schimmelfennig, F. (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, Vol. 55, No. 1 (Winter 2001), S. 47–80.
- Snyder, T. Bloodlands (2022): Europa zwischen Hitler und Stalin. Aktual. Ausgabe. München.
- Vachudova, M. A. (2005): Europe Undivided: Democracy, Leverage, Integration After Communism. Oxford.
- Von der Leyen, U. (2022): Rede zur Lage der Union. 14. Sept. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493) (Zugriff: 20.10.2022).
- The White House (2021). U.S.-EU Summit Statement. June 15, 2021 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/> (Zugriff: 20.10.2022).