

Wolfgang Tiede, Christina Schröder

Die Ukraine auf dem Weg in die NATO?

I. Die Ukraine und die NATO

Der mögliche Beitritt der Ukraine zur NATO ist seit der Unterzeichnung der NATO-Ukraine-Charta im Jahre 1997¹ Gegenstand zahlloser Debatten innerhalb und außerhalb des Nordatlantischen Bündnisses. Nachdem sich mit dem Scheitern des Vorstoßes der Vereinigten Staaten zur beschleunigten Aufnahme der Ukraine im Jahre 2008 zeigte, dass auch die Ukraine wohl nicht umhin käme, den „klassischen“ Weg über den *Membership Action Plan* (MAP) der NATO² zu gehen, ist weiterhin unklar, wann ein Beitritt der Ukraine zur NATO erfolgen könnte. Es wurde außerdem bereits vielfach deutlich, dass dieser an einige seitens der Ukraine zu erfüllende Bedingungen geknüpft würde.³

Der Reformprozess und die vorangetriebene „Orangene Revolution“ waren zunächst verheißungsvolle Tendenzen in Richtung einer sich vertiefenden Partnerschaft mit der NATO. Politische Unsicherheiten und Instabilität sowie Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung wirken jedoch zusehends als retardierende Momente im Hinblick auf einen Beitritt, dessen konkrete Perspektive im Folgenden näher betrachtet werden soll.

1. Die Annäherung der NATO und der Ukraine nach Ende des Ost-West-Konflikts

Die Grundlage für eine vertiefte Zusammenarbeit der NATO mit der Ukraine bildet nebst einer ersten gemeinsamen Presseerklärung im Jahre 1995⁴ die sog. NATO-Ukraine-Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft aus dem Jahre 1997.⁵ Hierbei handelt es sich in erster Linie um einen militärischen und sicherheitspolitisch motivierten Partnerschaftsvertrag, jedoch blieb die Kooperation des Bündnisses mit der Ukraine keineswegs ausschließlich auf militärische Bereiche beschränkt. Der Vertrag bildete die Grundlage für Konsultationen und verstärkte Zusammenarbeit, beispielsweise in Bezug auf Verteidigungs- und Rüstungskontrollfragen. Außerdem wurde hier die sog. NATO-Ukraine-Kommission etabliert.⁶ Bereits in der NATO-Ukraine-Charta werden zudem die Beziehungen als „evolutionärer, dynamischer Prozess“ beschrieben.⁷ Erstmals kommt hierin auch die Absicht der Ukraine zum Ausdruck, ihre Einbindung in euro-atlantische

¹ Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9.7.1997.

² Membership Action Plan (MAP) der NATO, NATO Press Release NAC-S (99) 66, Washington: 24.4.1999.

³ So überwacht die Kommission „NATO-Ukraine“ die Durchführung von Reformen und die für den Beitritt essentielle innenpolitische Stabilität des Landes, vgl. <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=475&listid=86452>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁴ Vgl. Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9.7.1997 (zitiert als *NATO-Ukraine-Charta*), verfügbar unter <http://www.forost.ungarischeres-institut.de/pdf/19970709-2.pdf>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁵ Vgl. NATO-Ukraine-Charta.

⁶ Vgl. NATO-Ukraine-Charta, Ziff. 12, S. 5.

⁷ Vgl. NATO-Ukraine-Charta, Ziff. 12, S. 5.

Strukturen zu verstärken. Konkrete Beitrittsaussichten eröffnete dieser Vertrag der Ukraine jedoch nicht, wenngleich er häufig als Initialzündung der wechselseitigen Annäherung angeführt wird.⁸

Im Jahre 2002 folgte der NATO-Ukraine-Aktionsplan,⁹ der im Hinblick auf die Ziele einer verstärkten Zusammenarbeit deutlich präziser wird und zur Vertiefung der Beziehung der NATO zur Ukraine in erheblichem Maße beiträgt: So sollen nicht nur Reformen weiter vorangetrieben werden, um die Ukraine auf dem Weg in eine „vollständige euro-atlantische Integration“ zu unterstützen,¹⁰ sondern es werden auch erste konkrete Ziele – sowohl wirtschaftlicher, rechtlicher als auch politischer Natur – genannt. Auch thematisch ist der Aktionsplan eine konsequente Weiterentwicklung der NATO-Ukraine-Charta. Genannt werden insbesondere innere und äußere Sicherheit, Verteidigung und Streitkräfte, aber auch Information und Rechtswesen, in denen Maßnahmen und Reformen zu erfolgen hätten, beispielsweise in Bezug auf die Gewährleistung der Pressefreiheit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung oder die Stärkung der Autorität und Unabhängigkeit der Judikative. Die Ukraine berichtet in *Annual Target Plans* zudem jährlich über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Aktionsplans.

Der Aktionsplan allein sagt jedoch nichts über eine zukünftige Mitgliedschaft der Ukraine in der NATO aus, jedoch ist davon auszugehen, dass seine Umsetzung insofern als Voraussetzung gilt, als eine Einladung der Ukraine zum Beitritt erst dann erfolgen wird, wenn sie die beschriebenen Kriterien erfüllt.¹¹

Nach der Machtergreifung *Viktor Juščenkos* infolge der „Orangenen Revolution“ im Jahre 2005 rückte der mögliche NATO-Beitritt auf der außenpolitischen Agenda wieder verstärkt in den Fokus. Bei einer Konferenz der NATO-Außenminister in Vilnius kam es noch im selben Jahr zur Bestrebung zu einem „verstärkten Dialog“ mit der Ukraine. Außerdem sollte es seitens der NATO in Anlehnung an den Aktionsplan verstärkte Maßnahmen zur Unterstützung des ukrainischen Reformprozesses geben.¹²

Als sich im Jahre 2007 das zehnjährige Jubiläum der Partnerschaft der NATO mit der Ukraine näherte, betonte *Juščenko* abermals, der NATO-Beitritt habe für die Ukraine strategische Priorität.¹³ Eine konkrete Beitrittsaussicht bot jedoch erst der Bukarest-Gipfel im Jahre 2008, auf dem die NATO-Staaten übereinkamen, dass die Ukraine in der Zukunft ein NATO-Mitglied werden könnte.¹⁴ Im Dezember signalisierten die NATO-Außenminister, dass der Ukraine im Hinblick auf die notwendigen Reformen im Rahmen

⁸ Vgl. hierzu NATO's Relations with Ukraine, verfügbar unter <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/topic.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁹ NATO-Ukraine Action Plan, 22.11.2002, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122a.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

¹⁰ Vgl. NATO Press Release (2002) 127, Ziff. 9, 22.11.2002, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>, letzter Zugriff 14.3.2009.

¹¹ Vgl. *G. M. Perepelytsia*: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Weggabelung, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

¹² Vgl. auch *G. M. Perepelytsia*: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Weggabelung, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

¹³ Vgl. *Juščenkos* Äußerungen bei einer Pressekonferenz nach einem Votum des ukrainischen Parlaments über die Priorität des Beitritts zur NATO, Berichterstattung der russischen Nachrichtenagentur RIAN, verfügbar unter <http://de.rian.ru/safety/20070613/67155769.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

¹⁴ Vgl. NATO-Topics: NATO-Ukraine Relations, verfügbar unter <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/topic.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

der NATO-Ukraine-Kommission assistiert werden würde.¹⁵ In Verbindung mit der konkreten Beitrittsaussicht ist dies ein großer Schritt der Ukraine auf dem Weg in die NATO.

2. Gemeinsame Interessen der NATO und der Ukraine

Ein zentraler Grund für die wechselseitige Annäherung der NATO und der Ukraine ist zum einen die seitens der NATO angestrebte Einbindung der Ukraine in die gesamteuropäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und in euro-transatlantische Strukturen.¹⁶ Dies böte eine breitere Ebene für militärische Kooperation und würde für die NATO einen Zugewinn an Sicherheit bedeuten, da sie einen Partner in Osteuropa gewinnen würde, der sich verpflichtete, die Grundsätze des Vertrages, allem voran die im Nordatlantikvertrag verankerte „gemeinsame Verteidigung für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit“ zu fördern.¹⁷ Die Ukraine würde in ein System der friedlichen Streitbeilegung und Harmonisierung eingegliedert, mit der Pflicht, sich „jeder Gewaltandrohung und Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar“ sind,¹⁸ und sich verpflichten einen Beitrag zur Entwicklung „freundschaftlicher internationaler Beziehungen“ bis hin zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Parteien zu leisten.¹⁹

Auch für die Ukraine wäre ein Beitritt in vielerlei Hinsicht und aus strategischen Erwägungen interessant. Nebst der Aussicht auf die Garantie territorialer Integrität und politischer Unabhängigkeit böte ein möglicher Beitritt auch gesellschaftliche Perspektiven: Weit reichende Unterstützung im demokratischen Reformprozess und die Kodifizierung einer immer intensiveren Annäherung der Ukraine an das euro-atlantische Bündnis böten langfristige Sicherheiten und Stabilität.²⁰ Allein durch den Prozess der allmählichen Annäherung wurden gesellschaftliche Reformen vorangetrieben, die im Falle einer Weiterführung zur nachhaltigen Entwicklung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen führen. So ermöglichte auch gerade die Unterstützung der NATO die Durchführung der ersten freien Wahlen im Jahre 2006, leistete einen Beitrag zur Transformation der Streitkräfte und leitete Entmilitarisierungsinitiativen und die Beseitigung veralteter und potentiell gefährlicher Kampfmittel in die Wege.²¹ Eine Weiterführung dieser Art von Kooperation böte beiden Seiten einen erheblichen Vorteil, jedoch ginge eine Vertiefung der Zusammenarbeit bis hin zu einer möglichen Mitgliedschaft zweifelsfrei mit seitens der Ukraine zu erfüllenden Bedingungen einher: So waren es gerade die ersten freien und fairen Wahlen und die anschließenden politischen Zerwürfnisse, die viele an

¹⁵ Vgl. NATO-Topics: NATO-Ukraine Relations, verfügbar unter <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/topic.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

¹⁶ Vgl. NATO-Ukraine-Charta, insbes. Punkt I, S. 1.

¹⁷ Vgl. Nordatlantikvertrag vom 4.4.1949, BGBl. 1955 II, S. 289, in der Fassung des Protokolls zu dem Nordatlantikvertrag vom 17.10.1951, BGBl. 1955 II, S. 293, Präambel Abs. IV iVm Art. 10 I, zitiert als Nordatlantikvertrag.

¹⁸ Nordatlantikvertrag, Art. 1.

¹⁹ Nordatlantikvertrag, Art. 2.

²⁰ Vgl. G. M. Perepelytsia: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Weggabelung, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

²¹ Vgl. G. M. Perepelytsia: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Weggabelung, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

der demokratischen Reife der Ukraine und ihrer Fähigkeit zur Förderung der Grundsätze des Nordatlantikvertrages im Sinne von Art. 10 zweifeln ließen.

3. Die Haltung der ukrainischen Öffentlichkeit

Während die derzeitige ukrainische Regierungskoalition im Hinblick auf einen möglichen NATO-Beitritt konkrete Aussichten und nächste Schritte verhandelt, ist die ukrainische Öffentlichkeit im Gegensatz zu einem möglichen Beitritt zur EU in der Frage zum NATO-Beitritt noch deutlich gespalten,²² wobei klare Befürworter eines NATO-Beitritts eher eine Minderheit darstellen.

In der ukrainischen Bevölkerung zeigt sich hinsichtlich der Zustimmung zur NATO auch ein geographisches Gefälle: Im Jahre 2002 zogen 31, 6 Prozent der Bevölkerung eine Ausweitung russisch-ukrainischer Kooperation gegenüber 31, 4 Prozent Befürwortern einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit der NATO vor, wobei in der Westukraine eine überragende Mehrheit für eine euro-atlantische Integration ist, in der östlichen Ukraine jedoch eine Annäherung an Russland vorgezogen würde.²³

Zum möglichen NATO-Beitritt der Ukraine ist nach Angaben der Regierung ein Referendum geplant.²⁴ Wann ein solches Referendum über einen möglichen NATO-Beitritt entscheiden kann, ist bisher noch völlig unklar. Oft wird seitens der Regierung angeführt, es könne bei der derzeitigen Informationslage nur schwerlich erfolgreich durchgeführt werden, da die derzeit eher ablehnende Haltung der Bevölkerung womöglich ein negatives Votum vorweg nehmen könnte.²⁵

II. Voraussetzungen eines Beitritts und Aufnahme in die NATO

Auch wenn nach bereits mehr als zehnjähriger Partnerschaft zwischen der Ukraine und der NATO auf der NATO-Außenminister-Konferenz im Dezember 2008 grundsätzlich signalisiert wurde, dass die Ukraine in der Zukunft prinzipiell Mitglied werden könne, wurde jedoch auch stets betont, dass diese mögliche Mitgliedschaft an gewisse Bedingungen geknüpft werde. Im Folgenden sollen die Beitrittsmöglichkeiten der Ukraine im Hinblick auf Voraussetzungen phasenweise aus rechtlicher Sicht untersucht werden, wobei auch einige zur Sprache gekommene Alternativvorschläge zum NATO-üblichen *Procedere* angeführt werden sollen.

²² Vgl. auch *Timošenkos* Äußerungen gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, verfügbar unter <http://www.faz.net/s/RubDDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc-E049F113ADB8E4490B49AB92A AFB31D8F~ATpl~Ecommon~Scontent.html>; letzter Zugriff 19.4.2009.

²³ *Lohmann/Bohnet*: Die Ukraine setzt sich NATO-Beitritt zum Ziel – Ende der multivektoralen Politik?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Abteilung Internationale Zusammenarbeit, 27.6.2002, verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.694/>; letzter Zugriff 27.5.2009.

²⁴ Vgl. die Meldung des ukrainischen Radios vom 11.1.2008, verfügbar unter <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=475&listid=58442>; letzter Zugriff 14.3.2009.

²⁵ Vgl. auch die Äußerungen des Außenministers *Ogrysko* gegenüber dem Russischen Informationsdienst RIAN vom 15.4.2009, verfügbar unter <http://de.rian.ru/postsowjetischen/20080415/105143255.html>; letzter Zugriff 31.3.2009.

1. Formelle und materiell-rechtliche Voraussetzungen

Die Mitgliedschaft in der NATO ist an geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen geknüpft, die zum einen der Nordatlantikvertrag selbst bestimmt, zum anderen sind diese jedoch auch politischer Natur. So versteht sich die NATO nicht nur als rein militärisches Bündnis, sondern auch als Wertegemeinschaft.²⁶ Zudem spielt das Prinzip der Einstimmigkeit in der NATO immer noch eine tragende Rolle, insbesondere auch im Hinblick auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten.²⁷

h. Nordatlantikvertrag

Art. 10 des Nordatlantikvertrags bildet die Grundlage für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Er sieht vor, dass „die Parteien durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrages zu fördern und zur Sicherheit des Nordatlantischen Gebiets beizutragen“, einladen können, und dieser Mitglied wird, sobald die Beitrittsurkunde bei den Vereinigten Staaten von Amerika hinterlegt wird.²⁸ Im Folgenden soll näher betrachtet werden, wie weit der Beitrittsprozess im Falle der Ukraine bereits fortgeschritten ist.

aa) Einladung zum Beitritt

Obwohl die NATO-Außenminister auf dem Bukarest-Gipfel im Dezember 2008 übereinkamen, dass die Ukraine in Zukunft ein Mitglied der NATO werden könnte, blieb eine konkrete Einladung zum Beitritt bisher aus, da diese an bestimmte Kriterien geknüpft ist.

Zum ersten müsse es sich um einen europäischen Staat handeln, dieses Kriterium ist jedoch mehr als ein kulturelles denn als ein bloß geographisches zu begreifen.²⁹ Bei der Ukraine ist sowohl die kulturelle als auch die geographische Zugehörigkeit zu Europa unstrittig.

Die Einladung zum Beitritt ist zum zweiten an einen einstimmigen Beschluss der Vertragsparteien geknüpft. Dieser kam bisher im Falle eines möglichen Ukraine-Beitritts jedoch noch nicht zustande. Die Zerwürfnisse innerhalb des Bündnisses gründen sich zum einen darauf, möglicherweise eine Verschlechterung der Beziehung zu Russland zu riskieren,³⁰ da Russland gegenüber einem NATO-Beitritt der Ukraine sehr kritisch eingestellt ist.³¹ Zum anderen wird häufig argumentiert, dass die Fähigkeit zur Förderung der Grundsätze des Vertrages und die Fähigkeit der Ukraine, zur Sicherheit des Nordatlantischen Raumes beizutragen, zumindest fraglich seien.

²⁶ Vgl. Nordatlantikvertrag, insbes. Präambel.

²⁷ Vgl. Nordatlantikvertrag, Art. 10.

²⁸ Vgl. Nordatlantikvertrag, Art. 10.

²⁹ Vgl. *Fastenrath/Müller-Gerbes*: Europarecht, 2. Auflage 2004, S. 39, Rn. 48, die dieses Kriterium im Hinblick auf die Europäische Union als ein eher kulturelles denn geographisches deuten.

³⁰ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/533/449263/text/>, letzter Zugriff 17.4.2009.

³¹ So warnte der russische Außenminister *Lavrov* unter anderem, ein Beitritt könne zu einem „negativen geopolitischen Wechsel führen“, vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/533/449263/text/>, letzter Zugriff 15.4.2009.

Auch wenn der ukrainische Außenminister *Ogrysko* im Vorfeld der NATO-Außenministerkonferenz im Dezember 2008 betonte, die Ukraine täte schon wesentlich mehr für die NATO „als so mancher Mitgliedstaat“,³² bestehen innerhalb der NATO durchaus Zweifel, inwieweit die Ukraine tatsächlich in der Lage wäre, zur Förderung der Grundsätze des Vertrages und zur Verbesserung der Sicherheit des Nordatlantischen Raumes beizutragen. Die Vereinigten Staaten, insbesondere Präsident *Bush* waren seinerzeit große Befürworter eines raschen Beitritts der Ukraine, wohingegen sich insbesondere auch die deutsche Delegation eher kritisch äußerte.³³ Zu zweifelhaft sei die demokratische Reife, ein Beitritt sei daher noch verfrüht. Dass er jedoch eines Tages bei Erfüllung aller maßgeblichen Kriterien tatsächlich stattfinden könne, ist auch bei den Gegnern eines Beitritts in naher Zukunft unstrittig.³⁴

bb) Hinterlegung der Beitrittsurkunde

Sollte die Ukraine zum Beitritt eingeladen werden, wird sie mit der Hinterlegung der Beitrittsurkunde bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika formell zum Mitglied der NATO.³⁵

i. *Beitrittswille*

Die Regierung um Präsident *Juščenko* befürwortete einen Beitritt der Ukraine zur NATO von Anbeginn ihrer Tätigkeit im Jahre 2005 und legte den Grundstein für eine Vertiefung und Ausweitung der Zusammenarbeit. Auch das ukrainische Parlament befürwortete 2006 mehrheitlich einen Beitritt zur NATO.³⁶ Der durch Präsident *Juščenko* in die Wege geleitete Reformprozess war zudem zunächst ein erheblicher Schritt in Richtung eines möglichen Beitritts.

Im Zuge der ersten freien Wahlen im Jahre 2006 kam es jedoch zu politischen Machtkämpfen der Parteien und der Bildung einer Regierung, die einen möglichen Beitritt zunächst weiter in den Hintergrund rücken ließ. So liegt der Schwerpunkt der derzeitigen Regierung unter der Führung von *Julija Timošenko* vielmehr auf einem möglichen Beitritt zur europäischen Union.³⁷ Es waren die ersten unter demokratischen Bedingungen

³² Vgl. *O. Standke*: NATO sucht einen neuen Beitrittskompromiss, 2.12.2008, verfügbar unter <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO/georgien-ukraine2.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

³³ Vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/natogipfel10.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

³⁴ Vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/natogipfel10.html>, letzter Zugriff 15.4.2009, wo Bundeskanzlerin Merkel ausführt, die Ukraine könne grundsätzlich zwar „eine Perspektive für den Beitritt“ haben, der Beitritt selbst wäre jedoch verfrüht.

³⁵ Nordatlantikvertrag, Art. 10.

³⁶ Vgl. Berichterstattung der russischen Nachrichtenagentur RIAN v. 13.7.2007, verfügbar unter <http://de.rian.ru/safety/20070613/67155769.html>, letzter Zugriff 17.4.2009.

³⁷ Vgl. *Timošenkos* Äußerungen gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, verfügbar unter http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E049F113ADB8E4490B49AB92A_AFB31D8F~ATpl-Ecommon~Scontent.html, letzter Zugriff 19.4.2009, auf diesen Kompromiss einigte sich das ukrainische Parlament auch nach zweimonatiger Unschlüssigkeit 2008, vgl. <http://de.rian.ru/safety/20080306/100829084.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

durchgeführten Wahlen, die den Beitritt der Ukraine zur NATO wieder in den Hintergrund und in weitere Ferne rücken ließen.³⁸

Zudem ist auch bereits während der Amtszeit von Präsident Juščenko immer wieder betont worden, dass kein Beitritt gegen den mehrheitlichen Willen der Bevölkerung erfolgen würde. Diese ist jedoch, wie bereits zuvor ausgeführt, hinsichtlich eines Beitritts zur NATO gespalten.

In Folge eines Volksbegehrens im Jahre 2006 und der fortwährenden Bekräftigung dieser Tatsache von Regierungsvertretern³⁹ erscheint ein Referendum als einziger Weg zu einem möglichen Beitritt aus der Sicht nationalen ukrainischen Rechts.⁴⁰ Zum derzeitigen Zeitpunkt ist die Zustimmung der Mehrheit der ukrainischen Bevölkerung für einen NATO-Beitritt jedoch zumindest zweifelhaft.⁴¹

So bedarf es noch umfassenderer Aufklärung über die Natur und die bereits zu verzeichnenden konkreten Erfolge im Hinblick auf demokratische Reformen, um eine breitere Zustimmung innerhalb der Bevölkerung zu erreichen, die mehrheitlich immer noch – so auch *Perepelytsia* – an „alten Feindbildern“ festhält⁴² und somit einen positiven Ausgang im Hinblick auf einen NATO-Beitritt eher unwahrscheinlich erscheinen lässt.

2. Aufnahme in den *Membership Action Plan* (MAP)

Die Verabschiedung eines MAP für die Ukraine scheiterte bisher stets an der Zustimmung einiger europäischer Staaten – zuletzt auf dem Bukarest-Gipfel im Jahre 2008.⁴³ Zu groß sind insbesondere die Bedenken hinsichtlich der politischen Stabilität und demokratischen Reife. Die Aufnahme der Ukraine in den MAP böte eine konkrete Beitrittsspektive und gilt als „Vorstufe“ zur Einladung zum Beitritt.⁴⁴

³⁸ Vgl. auch *G. M. Perepelytsia*: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Wegscheide, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

³⁹ Vgl. auch *Timošenkos* Äußerungen gegenüber der Nachrichtenagentur RIAN, verfügbar unter <http://de.rian.ru/postsowjetischen/20080416/105215356.html>, letzter Zugriff 14.4.2009.

⁴⁰ Vgl. Darstellung der Nachrichtenagentur Korrespondent Ukraine, verfügbar unter <http://korrespondent.net/ukraine/politics/174827>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁴¹ Vgl. Außenminister *Ogryskos* Äußerungen gegenüber der Nachrichtenagentur RIAN, verfügbar unter <http://de.rian.ru/postsowjetischen/20080415/105143255.html>, letzter Zugriff 15.4.2009, auch Anfang 2008 war mehr als die Hälfte der Bevölkerung gegen einen Beitritt zur NATO, vgl. <http://de.rian.ru/world/20080124/97693134.html>, letzter Zugriff 17.4.2009.

⁴² Vgl. *G. M. Perepelytsia*: Alte und neue Partnerschaften: Die NATO und die Ukraine an einer Wegscheide, in: NATO-Review, Sommer 2007, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art2.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁴³ Vgl. Berichterstattung der russischen Nachrichtenagentur RIAN, verfügbar unter <http://de.rian.ru/postsowjetischen/20080415/105143255.html>, letzter Zugriff 14.3.2009.

⁴⁴ Vgl. Stichwort *Membership Action Plan*, verfügbar unter <http://www.tagesschau.de/ausland/map2.html>, letzter Zugriff 20.4.2009.

a. Rahmenbedingungen des MAP

Der MAP, eine „praktische Manifestation der offenen Tür [zum Beitritt]“, umfasst sowohl politische und wirtschaftliche Aspekte, verteidigungs- und militärpolitische Belange, Ressourcenfragen, Dimensionen der Sicherheit und rechtliche Kriterien.⁴⁵

Jeder MAP stellt „*non-exhaustive*“ Bereiche dar, in denen Verbesserungen erfolgen könnten, wobei auch Mechanismen aufgezeigt werden sollen, um rasche positive Veränderungen herbeizuführen, die in einer möglichen NATO-Mitgliedschaft resultieren könnten.⁴⁶

Im politischen und wirtschaftlichen Bereich nennt der MAP allem voran die Achtung der Grundsätze des Bündnisses.⁴⁷ Hierzu gehören insbesondere eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Achtung von Menschenrechten, die Achtung des Gewaltverbots aus Art. 2 IV der Charta der Vereinten Nationen. Von Beitrittsaspiranten wird zudem erwartet, dass sie sich aktiv an der Allianz und der Förderung ihrer Grundsätze beteiligen, vor allem in Bezug auf „*the sharing of responsibilities, costs and benefits*“.⁴⁸ Der Beitrittsaspirant berichtet über seine Schritte, um diese Schritte umzusetzen und zu gewährleisten.⁴⁹

Im Bereich der Verteidigung und des Militärs hebt der MAP hervor, dass Beitrittsaspiranten imstande sein müssten, einen militärischen Beitrag zur kollektiven Selbstverteidigung zu leisten. In Abschnitt II des MAP wird auch die grundlegende Konzeption der NATO als militärisches Bündnis deutlich: So sei die Möglichkeit eines Beitrittsaspiranten, aktiv an den militärischen Strukturen der NATO mitzuwirken ein zentrales Kriterium bei der Bestimmung seiner Geeignetheit für eine Mitgliedschaft.⁵⁰

Hinsichtlich rechtlicher Dimensionen führt der MAP einige Verträge und Dokumente an, denen ein Beitrittsaspirant zustimmen müsse. Diese beschreiben in erster Linie den rechtlichen Rahmen der Kooperation innerhalb des Bündnisses.⁵¹

Für die Umsetzung sämtlicher Bestimmungen bieten die NATO-Staaten den Beitrittsaspiranten weit reichende Unterstützung an, um den Erfolg der Umsetzung, der letztendlich in einer Einladung zum Beitritt resultieren kann, zu beschleunigen.

Der MAP wurde bereits von mehreren Staaten erfolgreich absolviert und mündete bisher in der Regel in eine Einladung zum Beitritt⁵² und gilt daher als konkrete Beitrittsperspektive.

⁴⁵ Vgl. MAP, Implementation (1).

⁴⁶ Vgl. MAP, Implementation (1).

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Nordatlantikvertrag, Präambel.

⁴⁸ Vgl. MAP, I. Political and Economical Issues, insbesondere (2) und (3).

⁴⁹ Vgl. MAP, I. Political and Economical Issues, Implementation (4).

⁵⁰ Vgl. MAP, II. Defence/Military Issues, (1).

⁵¹ Vgl. MAP, V. Legal Issues.

⁵² So absolvierten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien, die 2004 in die NATO aufgenommen wurden, zunächst jeweils individuelle MAPs. Auch die am 1.4.2009 aufgenommenen Staaten Albanien und Kroatien durchliefen erfolgreich das 2002 in Gang gesetzte Verfahren. Der einzige Staat, der sich derzeit innerhalb des MAP-Programms bewegt, ist die Republik Mazedonien (seit 1999), vgl. hierzu auch NATO-Handbook, 2003, verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm#CH3>, letzter Zugriff 20.4.2009.

b. Grenzen des MAP

Der MAP stellt jedoch keineswegs *die* Kriterien für eine Mitgliedschaft in der NATO auf,⁵³ sondern entwirft allenfalls ein grobes Rahmenprogramm. Es wird innerhalb des MAP außerdem betont, dass die durch ihn beschriebenen Kriterien keineswegs abschließend sein müssen.⁵⁴ Außerdem stellt er lediglich eine konkrete Beitrittsperspektive dar, jedoch keine *Garantie* über eine Aufnahme bei Erfüllung der Kriterien. Über die Einladung zum Beitritt entscheidet jeweils individuell ein einstimmiger Beschluss der NATO-Mitgliedstaaten. So lange dieser jedoch ausbleibt, ist die vielleicht größte Hürde auf dem Weg in die NATO noch nicht überstanden: Das Prinzip der Einstimmigkeit, insbesondere in Bezug auf die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, bleibt innerhalb der NATO maßgebliches Entscheidungsinstrument – auch im Hinblick auf einen möglichen Beitritt der Ukraine.

3. Alternative Möglichkeiten eines Beitritts außerhalb des MAP

Die Aufnahme der Ukraine in den MAP spaltet das Bündnis seit geraumer Zeit, jedoch werden immer wieder Alternativvorschläge hervorgebracht, die eine beschleunigte Aufnahme von Beitrittsaspiranten wie der Ukraine oder auch Georgien ermöglichen würden.

So war es allem voran die *Bush-Administration*, die anführte, man könnte beispielsweise im Falle der Ukraine auf die Aufnahme in den MAP verzichten⁵⁵ und so eine beschleunigte Beitrittsmöglichkeit herbeiführen. Dieser Vorschlag, primär durch die schwer zu erzielende Einstimmigkeit für die Aufnahme der Ukraine in den MAP motiviert, scheiterte jedoch 2008 am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten. So warnte auch die deutsche Regierung vor einem „gefährlichen Präzedenzfall“ und betonte, eine Aufnahme der Ukraine könnte nur durch das NATO-übliche *Procedere* und das Durchlaufen eines MAP erfolgen. Eine Aufnahme in diesen hielte sie derzeit und in naher Zukunft jedoch für unwahrscheinlich.⁵⁶

Auch der Vorschlag der Ausarbeitung eines „*Annual National Programme*“ böte eine konkrete Beitrittsvorbereitung, könnte jedoch ebenfalls den MAP nicht ersetzen.⁵⁷

Innerhalb des Bündnisses konnte man sich nach wie vor nicht über den konkreten Ablauf eines möglichen Beitritts der Ukraine einigen, dass sie jedoch wohl „eines Tages“ beitreten könne, ist weitestgehend unstrittig.⁵⁸ Momentan jedoch halten sich sowohl Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf das Verhältnis der Allianz zu Russland als auch in Bezug auf einen Zeitpunkt in naher Zukunft und lassen eine mögliche Aufnahme zumindest in naher Zukunft als eher unwahrscheinlich erscheinen.

⁵³ Vgl. MAP, Implementation (1).

⁵⁴ Vgl. MAP, Implementation (1).

⁵⁵ Vgl. O. Standke: NATO sucht einen neuen Beitrittskompromiss, 2.12.2008, verfügbar unter <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO/georgien-ukraine2.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

⁵⁶ Vgl. O. Standke: NATO-Beitritt aufgeschoben?, 22.12.2008, verfügbar unter <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO/georgien-ukraine2.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

⁵⁷ Vgl. NATO droht neuer Streit, in: Süddeutsche Zeitung online, verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/533/449263/text/>, letzter Zugriff 20.4.2009.

⁵⁸ Vgl. NATO droht neuer Streit, in: Süddeutsche Zeitung online, verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/533/449263/text/>, letzter Zugriff 20.4.2009.

III. Beitrittsaussichten der Ukraine

Wie der *Membership Action Plan* der NATO⁵⁹ verlautbaren lässt, bleibt die Tür für einen Beitritt nach Art. 10 des Nordatlantikvertrages offen.⁶⁰ Mit der Einrichtung der NATO-Ukraine-Kommission und auf der Basis der *Annual National Programmes* wurden auf dem Weg zum NATO-Beitritt der Ukraine bereits mutmaßliche Meilensteine beschritten. So lange sich jedoch vehement die Skepsis einiger NATO-Mitglieder hinsichtlich der Geeignetheit des Zeitpunkts hält, ist ein Beitritt der Ukraine in naher Zukunft wohl nicht zu erwarten.

So halten insbesondere Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien und die Niederlande eine Einbeziehung der Ukraine in konkretere Programme für verfrüht. Auch wenn bereits im April 2008 prinzipielle Beitrittsaussichten eröffnet worden waren,⁶¹ schürten die Kaukasus-Krise und die innenpolitische Lage der Ukraine neue Zweifel. Auch sollen die Beziehungen zu Russland durch eine überstürzte Aufnahme der Ukraine nicht gefährdet werden.⁶² Das im Nordatlantikvertrag verankerte Erfordernis der Einstimmigkeit für die Aufnahme neuer Mitglieder ist ein weiteres Hindernis für eine Aufnahme der Ukraine in naher Zukunft.

Ein weiteres retardierendes Moment im Hinblick auf eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine bleibt zudem die fehlende Zustimmung der ukrainischen Bevölkerung und der ungewisse Ausgang eines möglichen Referendums über die NATO-Mitgliedschaft. Die verstärkte Fixierung der ukrainischen Regierung auf einen EU-Beitritt lässt die NATO-Mitgliedschaft auf der politischen Agenda eher in den Hintergrund rücken. Auch wenn innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens eine Kooperation bis hin zur Umsetzung für einen Beitritt notwendiger Reformen erfolgt, steht zwar außer Frage, dass die Ukraine prinzipiell zwar Mitglied der NATO werden könnte, dies jedoch zeitnah nicht zu erwarten ist.

IV. Auswirkungen eines Beitritts der Ukraine

Ein Beitritt der Ukraine zur NATO hätte – unabhängig von seiner derzeitigen tatsächlichen Wahrscheinlichkeit und des offensichtlichen Fehlens einer konsensualen Basis der heutigen Mitgliedstaaten – Auswirkungen verschiedener Form.

Zunächst sind unmittelbare Auswirkungen auf die Außenbeziehungen wahrscheinlich. Während die Ukraine Gefahr liefe, die Beziehungen zu Russland möglicherweise weiter zu belasten,⁶³ besteht andererseits die Möglichkeit einer weiteren Vertiefung der Bezie-

⁵⁹ Membership Action Plan (MAP), NATO Press Release NAC-S (99) 66, Washington: 24.4.1999.

⁶⁰ Vgl. MAP, Art. 1.

⁶¹ Vgl. NATO droht neuer Streit, in: Süddeutsche Zeitung online, verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/533/449263/text/>, letzter Zugriff 20.4.2009.

⁶² Vgl. O. Standke: NATO sucht einen neuen Beitrittskompromiss, 2.12.2008, verfügbar unter <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO/georgien-ukraine2.html>, letzter Zugriff 15.4.2009.

⁶³ So äußerte Medwedjew im März 2008, ein möglicher Beitritt der Ukraine und Georgiens zur NATO gefährde die Sicherheitsstruktur in Europa, vgl. Medwedjew warnt Nato, in: Süddeutsche Zeitung Online, verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/130/436875/text/>, letzter Zugriff 22.5.2005.

hungen im euro-atlantischen Raum, im Besonderen auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit.⁶⁴

Nicht zu unterschätzen sind auch militärische und finanzielle Auswirkungen. Die NATO empfiehlt ihren Mitgliedern, dass sich der Verteidigungsetat auf zumindest zwei Prozent des Brutto-Inlandsprodukts belaufen solle. Die Ukraine hatte 2008 einen Verteidigungshaushalt, der 9.907, 1 Mio. UAH (entspricht in etwa 940 Mio. Euro) umfasste, was in etwa 1,03 Prozent des BIP entspricht.⁶⁵ Wenngleich die Ukraine mit diesem Etat nur 56, 9 Prozent ihres tatsächlichen Bedarfs an Verteidigungsausgaben deckt,⁶⁶ besteht für weitere Erhöhungen wenig Raum. So argumentiert das ukrainische Verteidigungsministerium, seine Streitkräfte seien „...grundsätzlich in der Lage, adäquat auf potentielle Bedrohungen der Souveränität der territorialen Integrität zu reagieren...“ und „...ihre Anforderungen im Rahmen von internationalen friedenserhaltenden Missionen zu erfüllen...“, jedoch führe das fortwährende finanzielle Defizit dazu, dass eine vollständige Transformation hin zu einer neuen Stufe militärischer Administration und Streitkräfteausbildung erschwert würde.⁶⁷ Eine Angleichung der ukrainischen Streitkräfte an NATO-Standards wäre trotz bereits längerfristiger Kooperation möglicherweise mit immensen Kosten seitens der Ukraine verbunden. Zudem bleibt fraglich, ob die Interoperabilität der ukrainischen Streitkräfte mit denen der NATO und gemeinsame Einsätze zeitnah umsetzbar sind.

V. Fazit

Der Weg der Ukraine in die NATO ist bereits anfänglich beschritten; zahlreiche Reformen, politischer Wandel und eine neue Perzeption des Bündnisses auf breiterer politischer Ebene bereiten einen möglichen Beitritt vor. Eine konkrete Beitrittsaussicht liegt jedoch – aller Debatten innerhalb und außerhalb der NATO zum Trotz – zunächst noch in weiter Ferne. Die erforderliche Einstimmigkeit zur Einladung zum Beitritt steht bis dato noch nicht in greifbarer Nähe. Andere aufgezeigte und potentiell denkbare Wege wurden innerhalb des Bündnisses breit diskutiert, ohne dass es zum Konsens über einen beschleunigten Beitritt gekommen wäre.

Die Ukraine ist auf dem Weg in die NATO bereits ein erhebliches Stück vorangekommen; um die Debatte über den möglichen Beitritt zu beschleunigen, bedarf es jedoch politischer und wirtschaftlicher Stabilität, verstärkter und nachhaltiger Reformbestrebungen und nicht zuletzt einer gewandelten Perzeption eines möglichen NATO-Beitritts der ukrainischen Bevölkerung.

⁶⁴ Die „weitere Entwicklung freundlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen“ sowie Harmonisierung ihrer Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit sind auch in Art. 2 Nordatlantikvertrag niedergelegt.

⁶⁵ Ministry of Defence of Ukraine: Whitebook 2008: Defence Policy of Ukraine, Kiew 2009, S. 15.

⁶⁶ Ministry of Defence of Ukraine: Whitebook 2008: Defence Policy of Ukraine, Kiew 2009, S. 15.

⁶⁷ Ministry of Defence of Ukraine: Whitebook 2008: Defence Policy of Ukraine, Kiew 2009, S. 16.