



# Metis

## Studie

### Szenarien zur Einbindung und Rückversicherung Georgiens, Moldawiens und der Ukraine

Nr. 32 | Dezember 2022

Metis Studien geben die Meinung der Autor\*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor\*innen gerichtet werden.

Institut für  
Strategie & Vorausschau

# Zusammenfassung

**D**er russische Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 hat die sicherheits- und verteidigungspolitische Ausgangslage in Europa grundlegend verändert.<sup>1</sup> Östlich und südöstlich gelegene Anrainerstaaten, die derzeit keinem Bündnis angehören, streben eine engere Kooperation mit der NATO

und der EU an. Diese Studie diskutiert im Lichte der aktuellen geopolitischen Rahmenbedingungen zukünftige Szenarien unter denen eine vertiefte Kooperation mit der Ukraine, Moldawien und Georgien stattfinden kann und zeigt mögliche Handlungsempfehlungen auf.

## Georgien, Moldawien und Ukraine stärker einbinden?

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, unter welchen Bedingungen die Kooperation mit Georgien, Moldawien und Ukraine weiter vertieft werden kann. Zu diesem Zweck werden Szenarien für den Zeitraum bis 2025 entwickelt. Als Analyseebene wird die Systemebene gewählt. Zentrales Erkenntnisinteresse stellt die Identifikation plausibler Zukunftsräume dar, in denen eine Einbindung und Rückversicherung Georgiens, Moldawiens und der Ukraine in westliche Sicherheitsstrukturen angestrebt werden kann. Die drei Länder teilen sich mehrere Gemeinsamkeiten: Sie sind weder Mitglied der NATO, noch der EU, haben aber in der Vergangenheit signalisiert, den jeweiligen Organisationen beitreten zu wollen. Die Staaten sind bereits Mitglieder des Partnership for Peace (PfP). Zudem haben alle drei Staaten ihre Mitgliedschaft in russisch-dominierten Wirtschafts- und Sicherheitsorganisationen (z. B. Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) oder Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)) beendet. Die Länder befinden sich in der Pufferzone zwischen der NATO, der EU und Russland und sind ehemalige kommunistische Staaten deren Streitkräfte vorwiegend sowjetisches Kriegsgerät besitzen. Alle drei Staaten waren mit eingefrorenen Konflikten (im Donbas, in Transnistrien

und in Süd-Ossetien und Abchasien) konfrontiert. Zwei dieser *Frozen Conflicts* eskalierten in Kriege, 2008 im Russisch-Georgischen und seit Februar 2022 im Russisch-Ukrainischen Krieg. Zudem sehen sich alle drei Staaten hybriden Bedrohungen Russlands ausgesetzt.<sup>2</sup>

## Methodisches Vorgehen

Nach einer einleitenden geopolitischen Einschätzung werden mit Hilfe des explorativ-narrativen *Intuitive-Logic*-Szenarioansatzes unterschiedliche hypothetische Szenarien mit alternativen Zukunftsräumen aufgezeigt. Zur Bewertung einer möglichen vertieften Eingliederung der Ukraine, Georgiens und Moldawiens sowie Rückversicherungen zur Wahrung ihrer territorialen Integrität werden konsistente Szenarien entwickelt. Der Szenarioprozess ist in sechs Schritte unterteilt. Der erste Schritt bezieht sich auf die Formulierung der zu treffenden Entscheidung, den Zeithorizont und die Analyseebene. Zudem werden relevante Problemfelder identifiziert. Der zweite Schritt sieht die Identifikation geeigneter Faktoren vor, die den Ist-Zustand in den einzelnen Problemfeldern beschreiben. Diese Faktoren werden im dritten Schritt hinsichtlich ihres Einflusses auf das Erkenntnisinteresse und dem Grad der Unsicherheit – also der Schwierigkeit die zukünftige Entwicklung des Faktors zu bestimmen – auf einer Skala von 1 (unbedeutend bzw. Entwicklung absehbar) und 10

<sup>1</sup> Siehe „Zeitenwende: Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und seine Implikationen“, Metis Studie Nr. 31 (November 2022).

<sup>2</sup> Siehe „Neue hybride Bedrohungen“, Metis Studie Nr. 26 (Juli 2021).



(hochgradig relevant bzw. Entwicklung nicht absehbar) bewertet (vgl. Tabelle 1). Faktoren mit hoher Relevanz und hoher Unsicherheit werden als Schlüsselfaktoren erfasst und mit plausiblen Zukunftsausprägungen versehen (vgl. Tabelle 2). Faktoren mit hoher Relevanz, aber geringer Unsicherheit bezüglich ihrer zukünftigen Ausprägung, bieten zusätzliche Handlungsrahmen. Obsolete (niedrige Relevanz, geringe Unsicherheit) und sekundäre Faktoren (niedrige Relevanz, hohe Unsicherheit) werden verworfen. Im vierten Schritt werden Szenarien aus der Kombination der Schlüsselfaktoren und deren Ausprägungen gebildet (vgl. Tabelle 3). Konsistente Szenarien werden identifiziert und inkonsistente Zukünfte verworfen. Der fünfte Schritt des Szenarioprozesses ist die Auswahl und narrative Beschreibung von Szenarien (vgl. Tabelle 4). Der sechste Schritt umfasst die Interpretation der Szenarien und die Ausarbeitung von Handlungsoptionen.

### Geopolitische Ausgangslage

Der konventionelle Krieg in der Ukraine kann auf zwei Arten interpretiert werden. Eine pessimistische Sichtweise verweist auf den Niedergang der regelbasierten Ordnung nach dem Kalten Krieg, da Russland die Hegemonie der USA, das System der kollektiven Sicherheit, die Verbreitung demokratischer Werte und das Völkerrecht offen in Frage stellt. Für China hat eine mögliche Schwäche des Westens Signalwirkung ebenso aktiv zu werden. Eine positive Sichtweise hebt hervor, dass die rasche Reaktion des Westens auf die russische Aggression die regelbasierte Ordnung unter Führung der USA wiederbelebt hat. Der Krieg hat der NATO nicht nur geholfen ihren „hirntoten“ Status zu überwinden, sondern auch mehrere europäische Staaten dazu bewogen ihre Passivität, Unentschlossenheit oder Neutralität abzulegen, indem sie ihre Verteidigungshaushalte umgehend aufgestockt und ihr Engagement für die weitere Zusammenarbeit mit der NATO und die EU-Integration bekräftigt haben. Die folgende geopolitische und strategische Bewertung stützt sich auf die *Long-Cycle*-Theorie, einem strukturell-realistischen systemischen Rahmen. Die Theorie beschreibt Verschiebungen der relativen materiellen Macht zwischen Großmächten durch die Analyse von vier Phasen – Makroentscheidung, Agenda-Setting, Delegitimierung und Koalitionierung – die sich seit 1494 alle 100 bis 130 Jahre wiederholen. Die Theorie konzentriert sich auf globale Autoritätsstrukturen nach globalen Kriegen (Makroentscheidung). Sie befasst sich mit der politischen Entwicklung von Weltsystemen, in denen eine Führungsmacht den Systemteilnehmern öffentliche Güter zur Verfügung stellt (Agenda-Setting). Sobald diese Ordnung von aufstrebenden Konkurrenten in Frage gestellt wird (Delegitimierung) und daraufhin antithetische Allianzen entstehen, die den amtierenden Führungsstaat ablehnen (Koalitionierung), beginnt der Zyklus mit einer weiteren Makroentscheidung von neuem.

Derzeit befindet sich die globale Ordnung in der Phase der Delegitimierung, der Westen an einem Scheideweg. Ein langwieriger konventioneller Krieg gepaart mit hybrider Kriegsführung und Bedrohungen, ein anschließender Konflikt niedriger Intensität oder ein neuer *Frozen Conflict* in der Ukraine werden die europäische Sicherheit beeinträchtigen, während ein negativer Frieden internationale Spaltungen bekräftigen wird. Die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen gerät ins Stocken und neue globale Initiativen sind stark umstritten und politisiert. Die wirtschaftliche Deglobalisierung, ein Trend, der durch COVID-19 ausgelöst wurde, wird durch die Verschiebung der relativen materiellen Macht von West nach Ost in einer zunehmend multipolaren Welt weiter verstärkt. Der UN-Sicherheitsrat wird von Vetos oder schwachen Resolutionen geplagt – dies untergräbt das System kollektiver Sicherheit. Regionalmächte nutzen die Blockade, um ihre eigenen Konfliktregelungsmechanismen als Gegenpol zu den bestehenden Praktiken zu etablieren. Öffentliche Güter wie die Freiheit der Seewege, Handelsmechanismen und Rechtssysteme werden nach und nach untergraben. Als westlicher Hegemon werden die USA ohne die Unterstützung ihrer Verbündeten nicht in der Lage sein, diese systemischen Güter auf Dauer aufrechtzuerhalten. Um einer weiteren Delegitimierung der regelbasierten Ordnung entgegenzuwirken, dienen kurzfristig die geplante Erweiterung der NATO um Schweden und Finnland, langfristig die Integration des West-Balkans in die EU und NATO sowie die Revitalisierung der Verteidigungsbereitschaft in Europa als probate Mittel. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, wie bisherige Pufferstaaten an westliche Sicherheitsstrukturen angebunden und ihre territoriale Integrität sichergestellt werden kann. Eine vertiefte Kooperation oder Integration mit weiteren Staaten wie der Ukraine, Moldawien und Georgien vermag es die anhaltende Delegitimierungsphase zu reversieren.

### Relevante Problemfelder und Faktoren

Das Problemfeld „internationale Sicherheit“ ist für die Forschungsfrage bestimmend. Als mögliche Faktoren lassen sich der Konfliktausgang des Ukrainekrieges, die Position weiterer Großmächte wie China und Indien sowie die Situation der *Frozen Conflicts* in Moldawien und Georgien identifizieren. Darüber hinaus ist die Wirkungskraft hybrider Bedrohungen durch Russland gegen westliche Staaten und die potentiellen Partnerstaaten von Relevanz. Aus dem Problemfeld „Innenpolitik“ hingegen sind die Bereitschaft westlicher Gesellschaften und Regierungen die Aufnahme weiterer Staaten zu unterstützen sowie die innenpolitischen Präferenzen der Partnerstaaten Ukraine, Moldawien und Georgien relevant. Zudem ist ein Erstarren pro-russischer Parteien und Positionen im Westen wie auch die Wirkung hybrider Bedrohungen auf westliche Gesellschaften von Bedeutung. Im Problemfeld „internationale Organisationen“ ist die Funktionsfähigkeit



des UN-Sicherheitsrats sowie eine einheitlich positive Position der westlichen Bündnisse gegenüber vertiefter Kooperation von Bedeutung. Darüber hinaus sind mögliche Gegenangebote alternativer Organisationen wie der Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit (OVSK), Schanghai Kooperation oder BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) relevant. Beim Problemfeld „Wirtschaftspolitik“ spielen die wirtschaftlichen Folgekosten des Russisch-Ukrainischen Krieges, die Energieimportabhängigkeit und Energievulnerabilität der europäischen Staaten sowie die Öffnung neuer Märkte durch stärkere Einbindung neuer Partnerstaaten eine Rolle. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht relevanter Problemfelder und Faktoren sowie deren Bewertung hinsichtlich ihres Einflusses und dem Grad an Unsicherheit.

Aus der Bewertung des Einflusses des jeweiligen Faktors auf das Erkenntnisinteresse und der Bestimmung des Grads der Unsicherheit lassen sich die in Tabelle 1 beige hinterlegten Schlüsselfaktoren ableiten. Tabelle 2 fasst diese Schlüsselfaktoren mit den jeweiligen positiven und negativen Ausprägungen zusammen.

Problemfeld	Faktor	Einfluss	Unsicherheit
Internationale Sicherheit	Position weiterer Großmächte	4	6
	Ausgang des Russisch-Ukrainischen Krieges	8	9
	Hybride Bedrohungen durch Russland	4	4
	Rolle von <i>Frozen Conflicts</i> in Moldawien und Georgien	7	6
Innenpolitik	Bereitschaft neue EU/NATO Mitglieder aufzunehmen	5	2
	Innenpolitische Präferenzen der Partnerstaaten	6	6
	Erstarken pro-russischer Parteien in Europa	7	1
	Wirkung hybrider Angriffe auf öffentliche Sicherheit	4	2
Internationale Organisationen	Funktionalität des UN-Sicherheitsrats	7	2
	Europäische und transatlantische Kohäsion	6	6
	Angebote anderer Sicherheitsorganisationen (z.B. OVSK)	3	3
Wirtschaftspolitik	Wirtschaftliche Folgekosten durch längeren Konflikt mit RU	6	2
	Energieimportabhängigkeit der europäischen Staaten	3	3
	Öffnung neuer Märkte durch stärkere Einbindung	2	1

**Tabelle 1** Problemfelder und identifizierte Faktoren. <sup>3</sup> Schlüsselfaktoren in Beige

SF 1	Ausgang des Russisch-Ukrainischen Krieges	Russland verliert (+)	Russland siegt/patt (-)
SF 2	<i>Frozen Conflicts</i> in Moldawien und Georgien	inaktiv (+)	reaktiviert (-)
SF 3	Innenpolitische Präferenzen der Partnerstaaten	pro-westlich (+)	pro-russisch (-)
SF 4	Europäische und transatlantische Kohäsion	gegeben (+)	nicht-gegeben (-)

**Tabelle 2** Ausprägungen der Schlüsselfaktoren

<sup>3</sup> Auf die Dokumentation der Bewertungen der Faktoren wird aus Platzgründen verzichtet. Die Bewertung der Schlüsselfaktoren wird unter SF1 bis SF4 dargelegt.



**SF1 – Ausgang des Russisch-Ukrainischen Krieges**

Der weitere Verlauf und Ausgang des konventionellen Konflikts in der Ukraine wird die Optionen westlicher Staaten zur vertieften Zusammenarbeit mit Ukraine, Moldawien und Georgien stark beeinflussen. Eine klare Niederlage oder ein vollständiger Rückzug Russlands eröffnet die besten Kooperations- und Integrationschancen. Eine Materialisierung der de-facto Annexion oder sonstige militärische russische Teilerfolge in der Ukraine haben einen hohen Einfluss auf die Fähigkeit Russlands in weiteren Ländern aktiv zu werden. Eine Transformation des Ukrainekrieges in einen neuerlichen *Frozen Conflict* kann als russischer Erfolg gewertet werden und würde die Kooperationsmöglichkeiten mit der Ukraine beeinträchtigen. Da die Effekte der russischen Teilmobilisierung, eine mögliche Abschwächung westlicher Unterstützung und die Auswirkungen antizipierter Frühjahrsoffensiven durch beide Seiten auf den weiteren Konfliktverlauf nur schwer bestimmbar sind, verfügt der Faktor über einen hohen Grad an Unsicherheit.

**SF2 – Frozen Conflicts in Moldawien und Georgien**

Die *Frozen Conflicts* in Moldawien und Georgien sind von hervorgehobener Bedeutung, da sie durch Russland als destabilisierendes Mittel eingesetzt werden können. Sie dienen als Unruheherd und könnten in der Konstitutionsphase einer vertieften Partnerschaft störend oder blockierend wirken. Sie sind als größtes Hindernis einer Integration Georgiens und Moldawiens anzusehen, da im Falle einer Integration die Anwesenheit russischer Truppen in den Konfliktregionen das Risiko einer direkten Konfrontation mit der NATO birgt. Durch die starke Bindung Russlands in der Ukraine sind die exakten Fähigkeiten Russlands die *Frozen Conflicts* in Moldawien und Georgien zu reaktivieren unklar. Bereits während des Ukrainekrieges wurden subversive Aktivitäten und *False-Flag*-Operationen durchgeführt, um von Misserfolgen in der Ukraine abzulenken oder die Unterstützung der russischen Bevölkerung zu stärken. Der Umfang solcher Maßnahmen blieb jedoch vorerst gering. Eine politische Lösung der *Frozen Conflicts* oder zumindest die Aufrechterhaltung des Status quo als Grundlage für weitere Aussöhnung bietet dem Westen die besten Aussichten auf Erfolg.

**SF3 – Innenpolitische Präferenzen der Partnerstaaten**

Eine pro-westliche Position der innenpolitischen Präferenzen ist Grundvoraussetzung für eine engere Anbindung an den Westen. Die Regierungen und große Teile der Gesellschaften in den Partnerstaaten befürworten eine vertiefte Kooperation oder sogar Integration in die EU und NATO. Zudem werden Sicherheitsgarantien ersucht, um zukünftige russische Interventionsversuche abzuschrecken. Seit Mitte 2022 sind die Ukraine und Moldawien EU-Beitrittskandidaten, während Georgien lediglich eine europäische Perspektive gewährt wurde. Grund hierfür ist die teils prorussische Position georgischer Oligarchen, die eine Normalisierung der Beziehungen mit Moskau suchen, auch wenn die Bevölkerungsmehrheit dies ablehnt. Russland versucht in Georgien und Moldawien durch hybride Mittel die nationalen Präferenzen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zu den russischen Maßnahmen gehören die Bestechung politischer Eliten, Zwang durch Energiepreiserhöhungen sowie inszenierte Demonstrationen. Der Erfolg beziehungsweise Misserfolg russischer Maßnahmen zur Beeinflussung der nationalen Präferenzen in der Ukraine und insbesondere in Moldawien und Georgien ist hochgradig relevant, unterliegt aber zeitgleich einem hohen Grad an Unsicherheit.

**SF4 – Europäische und transatlantische Kohäsion**

Eine gemeinsame Position westlicher Staaten gegenüber der Ukraine, Moldawien und Georgien zur vertieften Kooperation und Rückversicherung ist entscheidend für ihren Erfolg. Im Falle eines Konsenses kann den Staaten eine langfristige Perspektive zur Partnerschaft oder Integration angeboten werden. Partikularinteressen einzelner Staaten können eine vertiefte Kooperation ebenso beeinträchtigen, wie ein Dissens zwischen europäischen und amerikanischen Interessen. Wahlergebnisse in westlichen Staaten könnten die Positionen einzelner Regierungen ändern, die Möglichkeit einer vertieften Kooperation mit den Partnerstaaten bleibt jedoch bestehen, wenn eine kritische Masse westlicher Schlüsselstaaten dazu bereit ist. Auch hier ist mit subversiven Maßnahmen seitens Russlands zur Beeinflussung der Position in den westlichen Staaten zu rechnen. Zudem können antizipierte wirtschaftliche Nachteile als Grund für eine stärkere Zurückhaltung durch einzelne Staaten hervorgetragen werden. Da die nachhaltige Kohäsion westlicher Staaten bei der Frage vertiefter Kooperation mit der Ukraine, Moldawien und Georgien schwierig abzuschätzen ist, verfügt der Faktor über eine mittlere Unsicherheit.

	SF 2 (+)	SF 2 (-)	SF 2 (+)	SF 2 (-)
SF 1 (+)	(1) ++++	(3) +++	(5) +++	(7) ++
SF 1 (-)	(2) ---+	(4) --+	(6) -++	(8) -++
	SF3 (+)		SF3 (-)	
	SF 4 (+)			

	SF 2 (+)	SF 2 (-)	SF 2 (+)	SF 2 (-)
	(9) +++-	(11) +-+	(13) ++-	(15) +-+
	(10) -++	(12) -++	(14) -++	(16) ----
	SF3 (+)		SF3 (-)	
	SF 4 (-)			

**Tabelle 3** Szenariomatrix mit möglichen Schlüsselfaktorkombinationen

	Kriegsausgang Ukraine	Frozen Conflict	Innenpolitische Präferenzen	EU/NATO Kohäsion
<p><b>– Szenario 1 –</b> <i>Back to Agenda-Setting</i> <b>Best Case</b> (+ + +)</p>	Russland scheitert in der Ukraine	<i>Frozen Conflicts</i> bleiben inaktiv und politische Lösung möglich	Ukraine, Moldawien und Georgien orientieren sich stark westlich	EU und NATO zu vertiefter Kooperation bereit
<p><b>– Szenario 10 –</b> <i>Window-of-Opportunity</i> <b>Probable Case</b> (- + +)</p>	Russland besetzt Teile der Ukraine	<i>Frozen Conflicts</i> bleiben inaktiv und politische Lösung möglich	Ukraine, Moldawien und Georgien orientieren sich stark westlich	Uneinigkeit zwischen EU-Staaten und NATO über Vorgehen zur Kooperation
<p><b>– Szenario 12 –</b> <i>Coalitioning und Ukraine 2.0</i> <b>Worst Case</b> (- - -)</p>	Russland besetzt Teile der Ukraine	Ossetien und Transnistrien Konflikte bleiben aktiv	Regierungen in Ukraine, Moldawien und Georgien präferieren Neutralität oder sind pro-russisch	Uneinigkeit zwischen EU Staaten und NATO über Vorgehen zur Kooperation

**Tabelle 4** Untersuchungsszenarien mit Schlüsselfaktoren und Ausprägungen

### Szenarioentwicklung und Auswahl

Auf Grundlage der ausgewählten Schlüsselfaktoren lassen sich bis zu 16 Szenarien ableiten. Tabelle 3 bietet eine Übersicht über mögliche Kombinationen von Schlüsselfaktoren und ihren Ausprägungen.

Alle Szenarien sind konsistent und liegen im Bereich wahrscheinlicher und plausibler Zukunftsräume. Im Folgenden werden drei konsistente, hypothetische Szenarien (Szenario 1 als Best Case, Szenario 10 als wahrscheinlichstes und Szenario 16 als Worst Case) ausgeführt. Tabelle 4 schlüsselt die ausgewählten Szenarien nach Schlüsselfaktoren und Faktorausprägungen auf.

#### **Szenario 1 – Best Case – Back to Agenda-Setting**

Im Best-Case-Szenario wird davon ausgegangen, dass Russland militärisch scheitert und sich aus der Ukraine vollständig zurückzieht. Die Krim und das östliche Donbas bleiben fester Bestandteil der Ukraine. Die Annexion der vier Oblaste wird durch Moskau annulliert. Russland sieht von weiteren territorialen Forderungen in der Ukraine ab. Aufgrund der militärischen Niederlage und erlittenen Verluste sind die russischen Streitkräfte sowie Geheimdienste nicht in der Lage hybride Angriffe in Nachbarstaaten nachhaltig durchzuführen. *Frozen Conflicts* in Transnistrien,

Abchasien und Süd-Ossetien bleiben inaktiv. Diese Inaktivität ermöglicht es Moldawien und Georgien mit Hilfe der EU, Prozesse zur politischen Aussöhnung zu intensivieren. Ehemals pro-russische Gesellschaftsschichten in den Teilrepubliken orientieren sich zunehmend am westlichen Modell und unterstützen die engere Zusammenarbeit und Integration in westliche Wirtschafts- und Sicherheitssysteme. Politische Parteien und Entscheidungsträger, die vormals pro-russische Positionen vertraten, wenden sich westlichen Positionen zu. Durch Russland gepflegte strategische Korruption, Oligarchennetzwerke und pro-russische Medien verlieren an Bedeutung. Regierungen und die Mehrheit der Bevölkerung in der Ukraine, Moldawien und Georgien bekräftigen Reformbestrebungen zur sicherheitspolitischen Anbindung an die NATO sowie zur schrittweisen Integration in die EU. EU- und NATO-Staaten einigen sich mit den Partnerationen auf eine Roadmap die Beitrittsmodalitäten, Interoperabilität der Streitkräfte und Reformen regelt. Gemeinsam werden die starke Anbindung der drei Länder in westliche Wirtschafts- und Sicherheitsarchitekturen vorangetrieben, Sicherheitsgarantien erteilt und letztlich die schrittweise Integration vollzogen. Die globale Wirkung der Resilienz der NATO unter Führung der USA und der Integrationsfähigkeit der



EU führen zu einer Trendwende auf systemischer Ebene. Die von Russland angestoßene Phase der Delegitimierung endet, zumal China Lehren aus dem russischen Scheitern zieht und eigene Hegemonialaspirationen vertagt. Als Folge eröffnet sich für den Westen unter Führung der USA eine neue Agenda-Setting-Phase, die die bestehende regelbasierte Ordnung festigt, neue globale Güter etabliert und neue internationale Initiativen voranträgt.

#### **Szenario 10 – Probable Case – Window of Opportunity**

Im wahrscheinlichsten Szenario wird davon ausgegangen, dass Russland Teile der Ukraine langfristig besetzt halten wird. Dazu gehören neben der Krim und Teilen des Donbas auch Gebiete in den Oblasten Kherson, Zaporizhzhia und Kharkiv. Der Krieg wird sich nach einer langen konventionellen Phase in einen Konflikt niedriger Intensität transformieren. Langfristig ist davon auszugehen, dass Russland die besetzten Gebiete als neuen *Frozen Conflict* etabliert und zur Durchsetzung sicherheitspolitischer Interessen als Unruheherd reaktiviert und zur Destabilisierung der Ukraine einsetzt. Aufgrund der starken Bindung russischer Kräfte in der Ukraine, bleiben *Frozen Conflicts* in Moldawien und Georgien größtenteils inaktiv. Dies ermöglicht die schrittweise Erweiterung der militärischen und ökonomischen Kooperation mit Moldawien und Georgien, beispielsweise durch die Steigerung der Interoperabilität der Streitkräfte oder die Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland. Das Scheitern Russlands in der Ukraine einen entscheidenden Sieg zu erringen sowie der ökonomische Niedergang der russischen Wirtschaft stärkt die weitere westliche Orientierung der ukrainischen, moldawischen und georgischen Gesellschaft. Die pro-westliche Ausrichtung der Bevölkerungen reduziert den Einfluss pro-russischer Kräfte und leitet die Regierungen an, Reformbestrebungen umzusetzen. Dadurch gleichen sich die innenpolitischen Präferenzen immer mehr westlichen Standards an und schaffen so die Grundlage für eine mögliche Integration in NATO und EU. Problematisch für das wahrscheinlichste Szenario ist die mögliche Uneinigkeit des Westens. Grundsätzlich befürworten alle Staaten eine vertiefte Kooperation, doch es existieren konträre Auffassungen über den Grad der Zusammenarbeit. Zudem können einige Mitgliedsstaaten, aus Furcht vor russischen Gegenmaßnahmen, eine Integration der Ukraine, Moldawiens und Georgiens ablehnen. Ein Zuwachs rechtspopulistischer und tendenziell pro-russischer Parteien in westlichen Staaten kann zudem dazu führen, dass die Unterstützung für die Ukraine, die Kooperationsvorhaben mit Georgien und Moldawien und mögliche Rückversicherungen stark limitiert werden. Ein Sieg der Republikaner in den US-Wahlen könnte zudem zu einer Dissonanz über den Grad der Unterstützung der von Russland bedrängten Staaten durch den Westen führen.

Die globale Wirkung des wahrscheinlichsten Szenarios bietet dem Westen derzeit eine zeitlich begrenzte Gelegenheit der Delegitimierung der regelbasierten Ordnung durch eine Erweiterung der eigenen rechtsgeleiteten Interessensphäre entgegenzuwirken. Entscheidend hierfür ist, dass kurzfristig nachhaltige Kooperationsvorhaben auf den Weg gebracht werden. Langfristig würde dies den Weg zur Integration der Ukraine, Moldawiens und Georgiens in die NATO und EU ebnen. Dieses *Window-of-Opportunity* ist zeitkritischen Entwicklungen ausgesetzt, da sowohl innenpolitische Präferenzen in den Partnerstaaten als auch jene in westlichen Staaten einen hohen Fragilitätsgrad aufweisen. Hybride russische Gegenmaßnahmen, wirtschaftliche Einbußen oder Wahlerfolge populistischer oder pro-russischer Parteien können sowohl die derzeitige pro-westliche Ausrichtung in den Partnerstaaten, als auch die Bereitschaft diesen Staaten gegen Russland beizustehen unterminieren.

#### **Szenario 12 – Worst Case – Coalitioning und Ukraine 2.0**

Im Worst-Case-Szenario wird davon ausgegangen, dass Russland seine politischen und militärischen Ziele in der Ukraine größtenteils erreicht, Teile des Landes nachhaltig annektiert und mit geringeren Kräften hält. Die Ukraine ist nicht in der Lage Russland militärisch aus den besetzten Gebieten zu verdrängen, da die westliche Unterstützung schrittweise reduziert wird. Freigewordene Kräfte und Ressourcen werden daraufhin zur Reaktivierung von *Frozen Conflicts* entlang der Interessensphären eingesetzt, um eine weitere Westanbindung der Ukraine, Moldawiens und Georgiens zu unterbinden. Neue Konflikte lenken die weltpolitische Aufmerksamkeit zunehmend von der Ukraine ab, während Konflikte niedriger Intensität in Moldawien und Georgien keine identische Reaktion des Westens hervorrufen. Aufgrund der mangelnden Unterstützung des Westens wenden sich die Gesellschaften und Regierungen in den Partnerstaaten alternativen russischen oder chinesischen Modellen zu. Dies ist ein Ergebnis erfolgreicher russischer Diskreditierungs-, Desinformations-, Subversionskampagnen und strategischer Korruption sowie einer nachhaltigen Dissonanz zwischen den USA und europäischen Staaten hinsichtlich der Vorgehensweise gegenüber weiterer russischer und zukünftiger chinesischer Aggression.

Die globale Wirkung des Worst-Case-Szenarios bekräftigt den derzeitigen Trend der Delegitimierungsphase, in der nicht-regelkonformes Verhalten von herausfordernden Mächten trotz initialer Gegenreaktion der westlichen Staaten erfolgreich ist. Ein russischer Erfolg ermutigt weitere Staaten revisionistische und aggressive Außenpolitik voranzubringen. Er legt auch die Grundlage für eine ernsthafte Gegenallianzbildung, welche die internationale Ordnung unter amerikanischer Führung politisch wie ökonomisch herausfordert.

### Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen konzentrieren sich auf die positive Beeinflussung der untersuchten Schlüsselfaktoren, insbesondere wenn sich der wahrscheinlichste und Worst Case zukünftig materialisieren.

Zur Beeinflussung des Kriegsausgangs sollte Deutschland gemeinsam mit westlichen Partnern die materielle, finanzielle und politische Unterstützung für die Ukraine weiter aufrechterhalten und bestehende Sanktionsregime gegen Russland ausbauen. Die Unterstützung mit Material, Information, finanziellen Mitteln und Trainingsmissionen sollte zudem besser zwischen westlichen Staaten koordiniert werden. Ringtausche, die anfangs eine gute Zwischenlösung darstellen, müssen durch nachhaltige Materialbereitstellungen ersetzt werden. Die Bereitstellung von älteren sowjetischen Systemen sollte daher zukünftig zu Gunsten adäquater und zeitgemäßer westlicher Systeme zurückgefahren werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Unterstützung der Ukraine durch dutzende unterschiedliche Waffensysteme einen logistischen Nachschub- und Instandsetzungsflaschenhals generiert, der ihren militärischen Effekt

unterminieren kann. Vor allem die zuverlässige Bereitstellung von Munition für bereits gelieferte Waffensysteme sollte verstärkt vorangetrieben werden, da der Munitionsverbrauch weiter ansteigen wird. Die punktuelle Bereitstellung unterschiedlicher Systeme, die Zurückhaltung bei westlichen Kampfpanzern sowie die stückweise und zeitlich versetzte Zusage, erschweren offensive Operationen zur Rückeroberung besetzter Gebiete. Eine bessere Koordination und effizientere Planung die primär von militärischen Notwendigkeiten und nicht von nationalen Debatten geleitet ist, verspricht nachhaltigen Erfolg. Auch müssen weitere internationale Partner gewonnen werden, die die bestehenden Sanktionen unterstützen. Nur durch eine weitere substantielle Erhöhung der politischen und materiellen Kosten für Russland können Ausgangsbedingungen geschaffen werden, die die russischen Streitkräfte zum Rückzug zwingen und einen Diktatfrieden vermeiden.

Um positive Voraussetzungen zur Bewältigung der bestehenden *Frozen Conflicts* sowie die pro-westlichen innenpolitischen Präferenzen in den Partnerstaaten zu schaffen, muss die EU stärker aktiv werden, um die



Abb. 1 Europäischer Rat: Runder Tisch beim Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft in Brüssel am 15.12.2021 | Photo: © European Union, Urheber: Dario Pignatelli



politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Moldawien und Georgien zu verbessern. Dazu gehört die Festlegung von Reformplänen zur weiteren Assoziation mit der EU sowie ambitionierte Zeitpläne zur Umsetzung der Beitrittskriterien. Im wirtschaftlichen Bereich müssen Maßnahmen zur Reduktion der Abhängigkeit von russischer Energie umgesetzt werden, um Vulnerabilitäten durch russische Zwangsmaßnahmen zu reduzieren. Durch Reformvorhaben der Judikative, finanzielle und politische Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure, der freien Presse sowie weiterer Interessenverbände sollte die durch Russland gesponserte strategische Korruption bekämpft werden. Finanzielle Unterstützung der EU muss dabei an konkrete Bedingungen geknüpft, ambitionierten Zeitplänen unterworfen und mit Maßnahmen zur Abwehr von Desinformationskampagnen kombiniert werden. Auch müssen Mittel und Know-how zur Verfügung gestellt werden, um die gesellschaftliche Resilienz und den Schutz kritischer Infrastrukturen in Georgien und Moldawien gegen hybride Angriffe Russlands abzusichern. Zudem sollten Sanktionen gegen pro-russische Oligarchen in Erwägung gezogen werden, wenn diese gegen Reformmaßnahmen agieren, russische Narrative stützen oder die Korruptionsbekämpfung behindern. Alle Maßnahmen müssen unter Berücksichtigung der jeweiligen gesellschaftlichen Präferenzen und Erwartungshaltungen schrittweise umgesetzt werden, um nicht durch russische Desinformation als neoliberale Abhängigkeitsverhältnisse diffamiert zu werden. Vor allem bei der Ukraine dürfen die Finanzierungsmodelle zur Unterstützung gegen die russische Invasion nicht den Eindruck erwecken, dass westliche Staaten sich auf Dekaden über Kredite oder Marktzusicherungen am Krieg bereichern. Dies bedeutet zukünftig, dass über eine Erlassung eines Teils der kriegsbedingten Staatsschulden der Ukraine verhandelt werden muss, um die pro-westliche Einstellung nicht zu belasten und den Wiederaufbau nach dem Krieg zu unterstützen.

Auch die Streitkräftekooperation im Rahmen der NATO muss weiter ausgebaut werden, der PfP-Etat für die drei Länder erhöht, die Interoperabilität durch koordinierte Beschaffungen und Implementierung von NATO-Standards verbessert und die Ausbildung vereinheitlicht werden. Moldawien sollte daher eine Initiative, die dem *NATO-Georgia Package* Prozess identisch ist, angeboten werden und der Prozess mit Georgien beschleunigt werden. So könnte sichergestellt werden, dass beide Staaten mit den gleichen Vorgaben, Verfahren und Prozessen die Zusammenarbeit mit der NATO vorantreiben. Auch die Anzahl gemeinsamer Manöver und Übungen sollte erhöht werden. Im Falle Moldawiens ist politisch, aufgrund

der antizipierten Stagnation des 5+2 Formats und der *Joint Control Commission*, eine Union des de-facto Staatsgebietes mit Rumänien oder Ukraine zu prüfen, wenn sich die Mehrheit der moldawischen Bevölkerung in zukünftigen Referenden zu solch einem Schritt entscheidet. Transnistrien würde in diesem Fall weiter isoliert. Im Falle Georgiens sollte die Umsetzung der Kriterien des 12-Punkte-Plans beschleunigt und die georgische Zivilgesellschaft stärker in den Prozess involviert werden. Zur politischen Lösung und Reintegration der Separatistenrepubliken in Georgien sollten die westlichen Staaten ihre Arbeit im Rahmen der *EU Monitoring Mission in Georgia*, den *Geneva International Discussions* und dem *Incident Prevention and Response Mechanism* trotz des Krieges in der Ukraine weiter aufrechterhalten und Anreize für die pro-russischen Republiken schaffen, eine weitere politische Annäherung und Normalisierung anzustreben. Auch könnte Georgien mit Hilfe westlicher Partner Autonomiegarantien in Erwägung ziehen, um einer Annexion durch Russland zuvorzukommen und die Option einer politischen Lösung offen zu halten.

In Bezug auf die Kohäsion der NATO und EU-Staaten hinsichtlich einer gemeinsamen politischen Linie ist ein Ukraine-Gipfel anzustreben. In diesem können die konstanten Eckpunkte für eine koordinierte politische, wirtschaftliche und militärische Position gegenüber Russland festgelegt werden. Die Unterstützung an die Ukraine kann dadurch sowohl im Umfang als auch auf der Zeitachse nachhaltig formuliert werden. Ziel wäre es, nicht nur einen unumstößlichen gemeinsamen Grundkonsens zu bestimmen, sondern auch den inneren Zusammenhalt zu stärken und die nach Innen gerichtete strategische Kommunikation zu verbessern. Der Konsens würde derzeit existierende unterschiedliche Präferenzen über den Umfang von Sanktionsregimen oder der militärischen Unterstützung zwischen den westlichen Staaten, beispielsweise zwischen West- und Osteuropa, reduzieren. Gemeinsame Maßnahmen, die bisher den Eindruck erwecken, zugewiesene Form anzunehmen, inneren Handlungsdruck zwischen Verbündeten erzeugen und Planungssicherheit vermischen lassen, könnten so besser koordiniert und umgesetzt werden. Dies würde nicht nur die Abschreckungswirkung gegen eine weitere Eskalation durch Russland erhöhen, sondern auch der Ukraine eine gemeinsame, langfristige und nachhaltige Zusicherung westlicher Hilfen signalisieren. Aufgrund der klaren und langfristigen Formulierung der Ukrainepolitik westlicher Staaten können zudem weitere internationale Partner zur Eindämmung der russischen Aggression gewonnen werden.



# Metis

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Metis Institut  
für Strategie und Vorausschau  
Universität der Bundeswehr München  
Web: [metis.unibw.de](http://metis.unibw.de)  
Twitter: @metis\_institut

### Autor

Dr. Konstantinos Tsetos  
[metis@unibw.de](mailto:metis@unibw.de)

### Creative Director

Christoph Ph. Nick, M. A.  
[c-studios.net](http://c-studios.net)

### Bildnachweis

Titel: Tina Hartung auf Unsplash

ISSN-2627-0587

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz  
vom Typ Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine  
Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

