

Euroatlantische Partnerschaft: entbehrlich, notwendig, möglich?

Die NATO und Russland – vorwärts in die Vergangenheit

Hans J. Giessmann

English title: Euro-Atlantic Partnership: Dispensable, necessary, possible? NATO and Russia – Moving forward towards the past

Abstract: With the emergence and spreading of a new conflict along familiar East-West fault lines, we are now facing a reality that has until recently been considered impossible. A new global arms race has already been set in motion. While Russia seems willing to use armed force to advance its strategic interests in its periphery and the Middle East, NATO has apparently returned to its founding principles of collective defence and deterrence. As a result, détente seems to be a trend of the past and Europe is entering a new phase of confrontation and instability. This article examines the current East-West conflict from the perspective of Euro-Atlantic relations. It argues in favour of working towards a common security policy based on the self-responsibility and self-confidence of all European nations."

Keywords: NATO, Russia, security policy

Stichworte: NATO, Russland, Sicherheitspolitik

1. Einleitung

Wer wollte es bestreiten: Das Prinzip und die Praxis der Abschreckung sind auf die Tagesordnung europäischer Sicherheitspolitik zurückgekehrt. „Abschreckung ist zurück in Europa“ konstatierten Claudia Major (SWP) und Jeffrey Rathke (CSIS) im Gleichklang und sie betitelten ihre Analyse im Vorfeld des Gipfels der NATO in Warschau zugleich mit der Feststellung, die transatlantische Allianz sei auf die Kombination von Abschreckung und Dialog angewiesen.¹ Tatsächlich wurden Vertreter des Bündnisses wie der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Gipfeltreffen von Warschau nicht müde, den Ursprung und die fortdauernde Gültigkeit dieser konzeptionellen Kombination – formuliert im sogenannten Harmel-Bericht von 1967 – zu beschwören.

Die Öffentlichkeit rieb sich 2014 die Augen: Die einen fragten noch, wie es nach dem feierlich verkündeten Ende des Kalten Krieges und der gerade in Deutschland lange anhaltenden positiven Erinnerungen an die Rolle der damaligen sowjetischen bzw. russischen Präsidenten Gorbatschow und Jelzin, soweit kommen konnte. Währenddessen erkannten andere rückblickend, dass die Besetzung der Krim durch Russland lediglich offen zutage förderte, was als imperialer Wesenzug russischer Politik auch nach 1990 nicht verschwunden sei. Trotzdem bleibt als nüchternes Faktum, dass „Abschreckung“ als Prinzip für annähernd zwei Jahrzehnte nicht zum in der Öffentlichkeit gebräuchlichen Vokabular des Westens für die Beschreibung des Beziehungsverhältnisses zum europäischen Nachbarn Russland gehörte.

Dass das Prinzip der Abschreckung seitens der NATO auch in den zurückliegenden 26 Jahren zu keinem Zeitpunkt infrage gestellt war, mag für die strategische Planung kollektiver Verteidigung stimmen. Der Harmel-Bericht war allerdings darauf gerichtet, bei Betonung der damals noch keineswegs eingebüßten Dialogkomponente, zunächst neue Schritte zur Modernisierung der

Verteidigung der NATO zu unternehmen, bevor dann letzten Endes Schritte zur Rüstungskontrolle erreicht werden sollten. Die europäischen NATO-Staaten haben der Modernisierung ihrer Arsenale seit 1990 jedenfalls keine Priorität eingeräumt, stattdessen unter Annahme einer nachhaltigen Friedensdividende das Ausgabenziel von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung praktisch durchgehend und regelmäßig verfehlt.

Insofern bilden jüngste Aussagen zur Erreichung dieser Zielsetzung – auch durch Bundeskanzlerin Merkel – tatsächlich eine Zäsur und sie sind keineswegs Ausdruck einer Jahrzehntelang gepflegten strategischen Kontinuität.

Mag sein, dass jene recht behalten, die schon immer Russland verdächtigten, das sowjetische Imperium restaurieren zu wollen – auch wenn die Fähigkeit hierzu nicht erkennbar ist – und deshalb eigene militärische Vorsorge befürworteten, mit der Folge eines Rückfalls in das einstige Sicherheitsdilemma wechselseitigen Wettrüstens und strategischer Instabilität. Mag sein, dass die russische Führung zur Erkenntnis gelangt, dass die Sicherheit und Stabilität des Landes durch Verhandlungen mit einer geschlossenen westlichen Allianz besser zu erreichen sei, als durch militärische Muskelspiele.

Dabei bleibt Ungewissheit größer als Berechenbarkeit: Kann eine Strategie, die einst für einen bipolaren Großkonflikt entwickelt wurde, auch in einem völlig veränderten Umfeld globaler Multipolarität funktionieren? Kann das Prinzip der Abschreckung, welches eine gewisse Berechenbarkeit und Rationalität des Gegenübers voraussetzt, überhaupt noch greifen, wenn zerstörerische Angriffe aus allen Richtungen verdeckt geführt und zudem erst nach Ausführung identifiziert und – wie im Falle von Cyber-Attacken – möglicherweise auch nicht eindeutig zugeordnet werden können? Wie verlässlich sind die auf dem Waliser Gipfel der NATO 2014 beschlossenen Maßnahmen zur „Rückversicherung“ militärischen Beistands im potenziellen Krisenfall, wenn sich dann vielleicht nicht nur die politische Lagebewertung, sondern auch die Auffassungen in den Mitgliedsländern über kurzfristig erforderliche militärische Maßnahmen voneinander unterscheiden?

1 Claudia Major / Jeffrey Rathke (2016). NATO Needs Deterrence and Dialogue, SWP Comments 18, Berlin: SWP, April 2016, 1.

Was den letzten Punkt betrifft: Die temporäre Stationierung deutscher Soldaten in der Türkei und in Litauen macht deutlich, dass bei engerer struktureller Verknüpfung der militärischen Potenziale die gemeinsame politische Verantwortung wächst. Die Bundesrepublik Deutschland, wie unter umgekehrten Vorzeichen auch die DDR, hat vier Jahrzehnte in dieser strukturellen Verknüpfung existiert. Sie überdauerte auch, weil die grundlegenden Interessen der Alliierten von den beiden Regierungen nicht infrage gestellt wurden. Die zeitweiligen Spannungen zwischen der Türkei und Deutschland im Zusammenhang mit der Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages, einschließlich eines Besuchsverbotes für Abgeordnete für den südtürkischen Bundeswehrstandort Incirlik, haben vor Augen geführt, welche unvermittelten Belastungen für das Bündnis infolge tiefgreifend unterschiedlicher nationaler Politikansätze entstehen können.

Bei genauerer Betrachtung ist der Wandel vom Entspannungsfrieden zur neuerlichen Konfrontation mit Russland nicht überraschend. Die ersten Signale wurden aus Moskau bereits 2007 ausgesandt. Anfang des Jahres bezeichnete Russlands Präsident Putin anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz die vorgesehene NATO-Erweiterung auf Georgien als eine „Provokation für Russland“². Russlands erneuter Versuch, eine fortschreitende Erweiterung der Allianz auf ehemals sowjetischem Gebiet zu unterbinden, namentlich in Form der vom russischen Ministerpräsidenten Medwedew am 5. Juni 2008 vorgetragenen Offerte eines neuen europaweiten vertraglichen Sicherheitssystems³, wurde von der NATO nicht nur zurückgewiesen, sondern – von Putins „Warnungen“ unbeeindruckt – stellte die NATO beim Bukarester Gipfeltreffen im darauffolgenden Jahr neben Georgien auch der Ukraine den Beitritt zum westlichen Bündnis in Aussicht.⁴ War für Moskau bereits mit der Offerte an Georgien die „rote Linie“ überschritten, so brachte das offene Angebot der Bündnismitgliedschaft für die Ukraine das sinnbildliche Fass zum Überlaufen, handelte es sich doch hier aus Sicht Moskaus um den endgültigen Beleg für die Missachtung seiner nationalen Sicherheitsinteressen, insbesondere der Interessen der starken russischen Bevölkerungsminderheit in der Ukraine.

Spätestens im Zuge der Ereignisse auf dem Majdan-Platz in Kiew und mit der Entmachtung des russlandfreundlichen Präsidenten Janukowitsch begrub Moskau seine restlichen Hoffnungen auf eine irgendwie geartete dauerhafte geopolitische Abmachung mit dem Westen. Die folgende Annexion der Krim und die seither anhaltende und offene Unterstützung für die separatistischen Kräfte in der Ostukraine können als manifeste Demonstrationen für die russische Position angesehen werden, keinen Fußbreit weiteren Bodens für die Erweiterung der NATO im östlichen Europa preisgeben zu wollen.

Dies erklärt auch, warum sich die Umsetzung der Minsker Verhandlungsergebnisse als so unendlich schwierig erweist: Für Russland wäre eine Lösung, welche die territoriale Integri-

tät nur um den Preis einer möglichen Abschottung zwischen Russland und der östlichen Ukraine garantiert, politisch nicht hinnehmbar. Ähnliches gilt auch für andere Länder mit starken russischen bzw. russlandfreundlichen Bevölkerungsanteilen außerhalb des EU-Raumes, wie Belarus, Moldau und Georgien. Russland dürfte auch hier versucht sein, künftigen Avancen für einen Beitritt zum westlichen Verteidigungsbündnis präventiv einen notfalls militärischen Riegel vorzuschieben.

Moskau sieht sich offenbar für frühere, als einseitig wahrgenommene und zu eigenem Nachteil eingegangene „Zugeständnisse“ für die Erweiterung der NATO bestraft, jedenfalls nicht in gerechter Weise belohnt. Sein Einflussbereich wird als schrumpfend wahrgenommen, seine Beteiligungsrechte an kollektiven Sicherheitsmaßnahmen – von der nuklearen Rüstungskontrolle bis zum Krisenmanagement im Mittleren Osten – als beschnitten oder negiert.

Mit einer Politik der Stärke sucht die russische Führung zum einen verlorenglaubtes Terrain zurückzugewinnen und zum anderen jene Achtung zu erhalten, die ihr nach eigener Ansicht durch den Westen versagt worden ist. Hinzu kommt die Absicht, der kriselnden ökonomischen und sozialen Entwicklung mit nationalem Selbstbewusstsein zu begegnen.

Der Westen fürchtet seit einigen Jahren infolge erfolgreicher russischer Geopolitik eine drohende Kettenreaktion, die schließlich auch das Bündnisgebiet erfassen könnte. Die militärisch bescheidenen, jedoch politisch bedeutsamen, Rückversicherungsmaßnahmen, die die NATO seit 2014 ins Werk gesetzt hat, zielen erklärtermaßen auf Prävention durch Abschreckung. Die Lage in den baltischen Staaten, vor allem in Estland und Lettland ist aber, verglichen mit anderen Staaten an der russischen Peripherie, eine völlig andere, zum einen, weil die russischen Minderheiten dort aufgrund der verbesserten Lebensverhältnisse keinen Drang nach Rückkehr zu den alten Rahmenbedingungen verspüren, zum anderen, weil die EU-Mitgliedschaft der drei baltischen Staaten und Finlands auch für Russland erhebliche Vorteile besitzt. Russland würde sich durch eine offen konfrontative Politik bzw. durch eine Schutzmachtpolitik für die russischen Minderheiten in diesen Staaten letzten Endes selbst schaden und könnte zudem auch nicht mit der Unterstützung der örtlichen Bevölkerung rechnen, die für sich im Ergebnis einer solchen Politik mit großer Wahrscheinlichkeit erhebliche zusätzliche Nachteile zu erwarten hätte.

Die europäisch-russischen Beziehungen sind so schlecht wie nie in den zurückliegenden Jahrzehnten, und eine Spirale der Eskalation ist längst erkennbar – sichtbar wurde dies zuerst im weitgehenden Zusammenbruch konstruktiver Kommunikation. In Reaktion auf die Annexion der Krim wurde Russland aus den wichtigsten Kooperations- und Konsultationsforen mit den westlichen Staaten isoliert, angefangen vom Ausschluss von der G8-Gruppe bis hin zur Suspendierung der Treffen des NATO-Russland-Rats. Eine neue Runde des Wettrüstens begann, wechselseitig verhängte Sanktionen trübten die Atmosphäre der Zusammenarbeit weiter ein, wiederholte militärische Provokationen wechseln sich seither ab, angefangen von unangekündigten russischen Patrouillenflügen mit scharfer Bewaffnung über der Ost- und Nordsee bis hin zur angekündigten Stationierung amerikanischer Kampfpanzer in Polen und im Baltikum.

² <https://www.securityconference.de/ueber-uns/muenchner-momente/ein-hauch-von-kaltem-krieg/>. (Zugriff: 15.04.2016).

³ Speech of the Russian President Dmitry Medvedev at a Meeting with German Political, Parliamentarian and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, http://archive/kremlin/ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type-82912type82914type84779_202153.shtml (Zugriff: 21.04.2016).

⁴ NATO-Gipfelklärung von Bukarest, Abs. 23, [http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklärungen/Gipfelerklärungen/Bukarest_Seite.htm](http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklärungen/Gipfelerklärungen/Gipfelerklärungen/Bukarest_Seite.htm) (Zugriff: 15.04.2016).

2. Verschobene Bruchlinien Europas

Der über die „Ukraine-Krise“ offen zutage getretene neue Bruch im Ost-West-Verhältnis im Jahre 2014 kam, wie bereits angedeutet, nicht mehr überraschend. Dennoch ist es sinnvoll, dessen Vorgeschichte zu betrachten, um Lehren für Künftiges zu ziehen.

Der Ost-West-Konflikt, auch als Kalter Krieg bezeichnet, endete 1990 mit der feierlichen Unterzeichnung der OSZE-Charta von Paris⁵. Rückblickend erweist sich ihre Vision eines freien und geeinten Europas von Vancouver bis Wladiwostok als Trugbild, weil die Auffassungen, wie das Ziel in die Tat umzusetzen war, einander grundsätzlich zuwiderliefen.

Weder hatte der Westen ernsthaft im Sinn, zu irgendeinem künftigen Zeitpunkt sein kollektives *Verteidigungssystem ohne Russland* – die NATO – durch ein kollektives *Sicherheitssystem mit Russland* zu ersetzen, noch hatte Russland die Absicht, den ehemaligen Ostblockstaaten – vor allem aber nicht den früheren Republiken der Sowjetunion – freizustellen, sich irgendwann, und schon gar nicht ohne Zustimmung Russlands, für eine Mitgliedschaft in der EU oder gar der NATO zu entscheiden. Zwar hatten der amerikanische Präsident Bill Clinton 2005 und russische Kreml-Berater sogar noch 2010 die Möglichkeit einer russischen Mitgliedschaft in der NATO in den Raum gestellt, jedoch mochten letztlich weder Moskau noch Washington diese Option wirklich verfolgen⁶. Russland sah sich nach 1990 auf Augenhöhe mit den USA, als eine Art Garantiemacht für ein kollektives Sicherheitssystem ohne NATO.

Das atlantische Bündnis jedoch suchte seine Rolle nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – nicht zuletzt vor dem Hintergrund offen artikulierter Interessen ihrer Mitglieder und früherer Warschauer Pakt-Staaten – als verlässlicher und bewährter Anker zu behalten, sowohl für eine enge euroatlantische Partnerschaft mit den USA als auch gegen etwaige künftige militärische Risiken. Russland erhielt zwar wie andere frühere Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages, wie Ungarn, Polen, die Slowakei und Tschechien, ebenfalls Zugang zum „Wartezimmer“ für einen NATO-Beitritt⁷ – die sogenannte „Partnerschaft für den Frieden“ – sah im westlichen Bündnis jedoch stets eher eine potenzielle Bedrohung seiner europäischen Interessen und setzte stattdessen vor allem auf eine exklusive strategische Partnerschaft mit den USA. Für diesen Zweck war Moskau bis noch vor wenigen Jahren zu weiteren Verhandlungen zur bilateralen Rüstungskontrolle mit den USA bereit.

Gelang es dem Westen im Zuge der Erweiterung der NATO zunächst noch, Russland mit Kooperationsangeboten konzessionsbereit zu stimmen, deuteten sich grundlegende Friktionen bereits mit den US-geführten „Koalitionen der Willigen“ (Kosovo,

Afghanistan, Irak) an. Sie setzten sich mit den Entscheidungen zur Aufkündigung des Vertrages zur Beschränkung strategischer Raketenverteidigung (ABM-Vertrag) sowie zur Errichtung eines vorgelagerten sogenannten „Raketen-Abwehrschirmes“ in Europa fort⁸. Aber erst das Angebot zur NATO-Mitgliedschaft und zur EU-Assoziiierung der Ukraine bedeutete für Russland das Überschreiten des politisch Zumutbaren. Nicht außer Acht gelassen werden darf allerdings, dass letztlich auch die bereits vollzogenen Erweiterungsrunden der NATO und EU in Russland zu keinem Zeitpunkt als vereinbarter Kompromiss, sondern stets als einseitiges Zugeständnis betrachtet wurden. Aus russischer Sicht wurde insofern die europäische Spaltung nie wirklich überwunden, sondern für Moskau verschoben sich lediglich die Grenzen der Teilung Europas und der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu eigenen strategischen Lasten weiter von Westen nach Osten.

Unverkennbar ist, dass der Westen die anhaltenden Ambitionen zu weiteren Beitritten seiner östlichen Nachbarn nicht auf Dauer hat zurückweisen wollen oder können, auch weil keinem Drittstaat – insbesondere nicht Russland – diesbezüglich ein Veto zugestanden werden sollte. Der Westen hat aber auch nicht die konstanten russischen Wahrnehmungen entkräften können, dass insbesondere die NATO, und vor allem die USA, einseitige strategische Vorteile aus der Erweiterung für sich ziehen wollten. Jaap de Hoop Scheffers Kommentar zu Putins Rede im Jahre 2007, dass Russland sich doch nicht sorgen solle, „wenn Demokratie und Rechtsstaat näher an die eigenen Grenzen rücken“, untermauerte auf Seiten der russischen Führung nur den Verdacht, dass der Westen Russland weiterhin als primäre Gegenmacht verstand, Russland als autoritär verfasste Macht erachtete und weder eine enge Partnerschaft noch die Sicherheitsinteressen Russlands ernsthaft in Betracht ziehen wollte.⁹ Das Misstrauen wurde noch weiter verstärkt, nachdem US-Präsident Barack Obama im Zuge der Ukrainekrise Moskau mit seiner Formel von der „Regionalmacht Russland“ öffentlich gedemütigt hatte.¹⁰

Russland wiederum hat seinerseits immer auf einer exklusiven Vorzugsstellung und Vorzugsbehandlung im Vergleich zu seinen westlichen Nachbarn bestanden, und damit gerade dort die Furcht vor einer beabsichtigten Restauration imperialer Vormundschaft genährt. Moskaus Versuch, seine Ordnungsansprüche durch territoriale Kontrolle, vor allem auch unter Zuhilfenahme militärischer Präsenz, durchzusetzen – angefangen von Transnistrien (Moldau), über Abchasien und Südossetien (Georgien), bis hin zu Tschetschenien, Inguschetien, und Dagestan (innerhalb der Russischen Föderation) und schließlich Krim und Ostukraine (Ukraine) – hat das Vertrauen in die Berechenbarkeit Russlands als verlässlichen europäischen Sicherheitspartner erschüttert, zuvorderst natürlich bei den unmittelbaren Nachbarn, aber auch im westlichen Europa und in den USA. Ein „Archipel von Hybriden“ sei entstanden, durch den Russland seine geopolitische Interessensphäre zu schützen und zu halten sucht.¹¹

5 Charta von Paris für ein neues Europa, <http://www.osce.org/de/mc/39518?download=true>. (Zugriff: 15.04.2016).

6 Ein diesbezüglicher Brief Bill Clintons an Präsident Jelzin wurde im April 1995 bekannt, von den NATO-Partnern jedoch umgehend verworfen. Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-9180697.html>. Der russische Vorstoß im Jahre 2010 reagierte auf die Offerte der NATO an Georgien und die Ukraine. Er sah drei Optionen, darunter anstelle einer vollen Mitgliedschaft in der Allianz wenigstens die Bildung einer gemeinsamen Verteidigungsunion, vor. Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sicherheitspolitik-kreml-liebaeugelt-mit-nato-beitritt-a-716328.html> (Zugriff: 21.04.2016).

7 Die Formulierung vom „Wartezimmer“ stammt vom Warschauer Politik-experten Ryzard Zieba und sie war auf die Bedeutung der „Partnerschaft für den Frieden“ für Polen gemünzt. Vgl. Hans-Joachim Giessmann (1995), Sicherheitspolitik in Ostmitteleuropa, Baden-Baden: Nomos, S. 79.

8 Russland kündigte daraufhin 2013 die Stationierung eigener neuer Raketen im Gebiet Kaliningrad an.

9 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sicherheitskonferenz-in-muenchen-putin-schockt-die-europaeer-a-465634.html>. (Zugriff: 15.04.2016).

10 Nikolaus Busse, „Rede in Den Haag: Obama verspottet Russland als Regionalmacht“, FAZ E-Paper, <http://www.faz.net/aktuell/politik/rede-in-den-haag-obama-verspottet-russland-als-regionalmacht-12863534.html#elections> (Zugriff: 17.04.2016).

11 Andreas Wittkowsky, Verschleppte Konflikte im OSZE-Raum: Deeskalation und Prävention als Prioritäten 2016, ZIF-Policy Briefing, Februar 2016, S. 1.

Und so ist heute in vielen europäischen Ländern kaum mehr von Sicherheit *mit* Russland die Rede, sondern von Abschreckung und Sicherheit *vor* Russland, unter direkter Bezugnahme auf ein fast 50 Jahre altes strategisches Konzept der NATO noch aus den Zeiten des Kalten Krieges.¹² Der Harmel-Bericht suchte seinerzeit, wie oben ausgeführt, Abschreckung und Modernisierung durch eine Dialogkomponente zu ergänzen und dadurch politisch durchsetzbar zu machen. Die heutige Referenz erfolgt offensichtlich unter umgekehrten Vorzeichen.

Welche Folgen könnten eintreten? Russland sieht dadurch möglicherweise seine traditionellen Einkreisungsängste bestätigt, jedenfalls formuliert es solche inzwischen auch öffentlich. Zutreffend ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass antiwestliche Vorhaltungen und nationalistische Rhetorik in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer seit Jahren bereits zunehmenden Verstärkung autokratischer Entwicklungen in der russischen Innen- und Gesellschaftspolitik einhergehen und nun verstärkt Kritik an der NATO zur Legitimierung bestimmter politischer Entscheidungen herangezogen werden. Die russische Führung wirft dem Westen unter anderem die Anstiftung ehemals „verbündeter“ Staaten, sich von Russland abzuwenden¹³, vor und benutzt diese Vorwürfe zugleich, um eigene geopolitische Expansionsbestrebungen außen- wie auch innenpolitisch zu rechtfertigen. Die Opferrolle, die sich Moskau in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt zu Eigen gemacht hat, hat spätestens seit den russischen bzw. von Russland unterstützten Militäraktionen in Georgien und der Ukraine ausgespielt, und Russlands Wunsch nach besonderer Rücksichtnahme auf seine Interessen steht im Widerspruch zur eigenen Missachtung legitimer Interessen seiner früheren Verbündeten.

Für einige seit der NATO-Erweiterung westlich verankerte Länder, darunter die baltischen Staaten, Polen und auch die Slowakei, sind die schärfere Abgrenzung zu Russland und eine dezidierte Politik der kollektiven Abschreckung der NATO gegenüber Russland bereits seit den frühen 1990er Jahren konstitutiv, weil sich für sie darin schon immer der einzige tragfähige Weg manifestierte, eine Rückkehr russischer Vorherrschaft über ihre Länder auf Dauer zu verhindern. Ihr Interesse an dauerhaften Vorausstationierungen von NATO-Truppen und Streitkräften, vor allem der USA, ist so alt wie das Ende des Ost-West-Konflikts – es scheint nur heute, infolge der russischen Ukrainepolitik, auch innerhalb der NATO erstmals insgesamt konsensfähig. Russlands „hybride Kriegsführung“¹⁴, seine politische und auch militärische Unterstützung von Separatistengruppen in den östlichen Teilen der Ukraine haben dazu beigetragen, indem sie die Solidarität des Westens mit der Ukraine offen herausforderten und die Idee einer europäischen kollektiven Sicherheitsgemeinschaft mit Russland in weite Ferne rückten.

Die westlichen Positionen sind jedoch in der Reaktion auf den heraufziehenden neuen Ost-West-Konflikt uneinheitlich, zum Teil sogar widersprüchlich. So hat vielerorts Enttäuschung über mangelnden Reformwillen und Willen der politischen Führung

in der Ukraine zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen um sich gegriffen, zum anderen ist für den Westen die Kooperation mit Moskau in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen (Syrien, Nichtverbreitung, Terrorbekämpfung) schlichtweg unverzichtbar. Hinzu kommt eine sich immer mehr ausweitende Krise der europäischen Binnenintegration sowie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Es scheint, als würden die westeuropäischen Staaten – selbst konfrontiert mit einer Fülle schwieriger, aber für sich sehr unterschiedlich stark auswirkender, krisenhafter Entwicklungen (Extremismus und Terrorismus, wirtschaftliche Rezession, Finanzprobleme, Flüchtlingskrise, Erosion von Demokratie, Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit, fortschreitende politische Polarisation u.a.) – weder den Willen noch die Kraft aufbringen wollen, sich den Tendenzen zunehmender Fragmentierung in der europäischen Zusammenarbeit zu widersetzen.

Nationale Interessen gewinnen auch in westlichen Teilen Europas zunehmend die Oberhand und selbst Alleingänge einzelner Staaten sind seit Längerem zu beobachten. Und so nehmen selbst im Verhältnis zu Russland und zur Fortsetzung der Sanktionspolitik gegenüber der Führung in Moskau die politischen Differenzen zwischen den Mitgliedern in der NATO und in der EU erkennbar zu.

Der polnische Außenminister Witold Waszczykowski sah vor Kurzem in Russland eine „größere Bedrohung“ für Europa als im sogenannten Islamischen Staat und plädierte für noch schärfere Abgrenzung.¹⁵ Hingegen haben Griechenland, Österreich, Ungarn und vor allem Italien bereits im Dezember 2015 erkennen lassen, dass sie an der unbefristeten Fortsetzung der Sanktionen gegen Russland kein Interesse haben.¹⁶ Ob die Vereinigten Staaten unter dem neuen Präsidenten Donald Trump an der Sanktionspolitik konsequent festhalten werden, ist nach den zuletzt überaus freundlichen Tönen in der beiderseitigen Kommunikation mit Präsident Putin ebenfalls keineswegs ausgemacht. Risse in Grundfragen des Zusammenhalts der Allianz sind unverkennbar und Russland wird diese Risse zu eigenen Gunsten zu nutzen versuchen. All dies sind keine guten Voraussetzungen für die Rückkehr zu einer kooperativen europäischen Sicherheitspolitik in enger Partnerschaft mit Russland und den USA.

Deutschland hat sich vor dem Hintergrund der multiplen Krisen in der Welt für eine rasche Rückkehr Russlands in das G8-Format eingesetzt und betont seit Längerem die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit Moskau sowohl im Rahmen des NATO-Russland-Rates als auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Hinsichtlich der Lage in Syrien und bei der Bekämpfung der Terrororganisation Daesh (IS) ist Russland tatsächlich wieder ein wichtiger politischer und auch militärischer Partner, wenngleich die bilateralen Spannungen vor allem zwischen der Türkei und Russland und die fruchtbaren Treffen der Außenminister Lawrow und Kerry offenbart, dass sich auch hier nationale Partikularinteressen auf die Möglichkeiten sicherheitspartnerlicher Zusammenarbeit nachteilig auswirken.

Das Vertrauen zwischen der NATO und Russland jedoch, daran gibt es keinen Zweifel, ist nachhaltig zerstört. Anlässlich der

12 Für Details siehe: Claudia Major/Jeffrey Rathke, NATO needs Deterrence and Dialogue, SWP Comments C18 April 2016, S. 1-4.

13 <https://ukraine.deutschlands-agenda.de/2015/11/24/die-nato-und-der-ukraine-konflikt/> (Zugriff: 15.04.2016).

14 „Hybride Kriegsführung“ beschreibt eine Mischform offen oder verdeckt zur Anwendung gebrachter Formen regulärer und irregulärer, militärischer und nichtmilitärischer Mittel zum Zweck, die völkerrechtlich binäre Regelung von Zuständen des Kriegs und des Friedens zu verwischen. Vgl. Florian Schauer, Alte Neue Kriege. Thesen zur hybriden Kriegsführung, www.bmvg.de/portal/a/bmvg/ (Zugriff: 20.04.2016).

erstmaligen Wiederaufnahme des NATO-Russland-Rates nach fast zweijähriger Funkstille, ließ der russische NATO-Botschafter Alexander Gruschko den Westen wissen: „Wir haben (...) keine Projekte, die uns wieder zurückführen zu verbesserten Beziehungen in Bereichen, wo wir gemeinsame Interessen haben“.¹⁷

Europa und die euroatlantische Sicherheit stehen heute buchstäblich am Scheideweg und die Entwicklungsrichtung ist inmitten einer umfassenden Krise unbestimmter als je zuvor in den zurückliegenden Jahrzehnten. Dass Europa bereits in einen neuen Kalten Krieg zwischen Ost und West hineingerutscht sei, wie vom russischen Ministerpräsidenten Dimitri Medwedew auf der jüngsten Münchener Sicherheitskonferenz im Frühjahr 2016 insinuiert wurde¹⁸, wird zwar in der politischen Klasse des Westens noch immer verbreitet bestritten. Auch ist ungewiss, ob die Verschiebung der Bruchlinien nach Osten, welche infolge der NATO-Osterweiterung und der militärisch unterstützten russischen Geopolitik entstanden sind, die europäische Zukunft tatsächlich dauerhaft prägend bestimmen wird.

Wenn aber eine vorläufige Lehre aus den jüngsten Entwicklungen in Europa (Stichworte: Terrorismusbekämpfung, nukleare Nichtverbreitung, Flüchtlingskrise) gezogen werden kann, dann ist es die Folgende: Europa hat weder in der Vergangenheit von einer Konfrontation mit Russland profitiert noch wird es in der Zukunft daraus in Bereichen gemeinsamer strategischer Interessen irgendwelchen Nutzen ziehen. Anders gefasst: In Grundfragen europäischer Sicherheit bedarf es auch künftig einer konstruktiven Zusammenarbeit aller Staaten in Europa unter Beteiligung Russlands.

3. NATO als Krisenmanager?

Während sich die Anzeichen für die Ausbreitung von Geopolitik in Europa verdichten (wie im Falle der genannten regionalen Konflikte an der russischen Peripherie, hinzu kommen die Spannungen in der Türkei und im Nahen/Mittleren Osten), bestehen die Gründe, welche gegen eine neuerliche Aufteilung Europas in militärisch befestigte Einflusszonen konkurrierender Staaten sprechen, unverändert fort.

Zum einen sind dagegen manifeste europäische Erfahrungen ins Feld zu führen. Das stete Ringen um geopolitische Vorherrschaft trug zweifellos Mitverantwortung für die kriegsträchtige Geschichte Europas in den zurückliegenden Jahrhunderten. Die längste Friedensperiode auf dem Kontinent seit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges war nicht zuletzt auch das Ergebnis einer Jahrzehnte währenden strategischen Einsicht unter den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs, dass die Risiken eines neuerlichen Krieges in Europa die Aussichten auf etwaige Positionsgewinne gegeneinander um vieles überragten. Die wechselseitige nukleare Abschreckung der beiden militärischen Blöcke hatte daran gewiss ihren zähmenden Anteil, jedoch scheinen die Lehren daraus für Konflikte an der Peripherie Europas heute offenbar nicht (mehr) zu gelten, obwohl sich im Grundsatz nichts daran geändert hat, dass jeder bewaffnete Konflikt unter Beteiligung von atomwaffenbesitzenden Staaten die Gefahr auch

ihres Einsatzes birgt, und dass jeder militärische Konflikt zwischen atomwaffenbesitzenden Staaten in Europa das Risiko der Eskalation bis hin zur völligen Verwüstung mit sich bringen würde.

Wenn die positiven Erfahrungen der europäischen Sicherheitskooperation schon nicht ausreichen, um politische Vernunft walten zu lassen, so sollten doch wenigstens die unabweislichen Gefahren eines militärischen Großkonflikts die Neigung zu geopolitischen Rivalitäten zügeln. Europa hat mit der Verrechtlichung und Verregelung seiner Beziehungen nicht nur sehr gute Erfahrungen gemacht, sondern seine rechtsgestützte Ordnung der Europäischen Union immer auch als Vorbild für ein internationales Sicherheitssystem erachtet und propagiert. Der Friedensnobelpreis wurde der Europäischen Union vor allem wegen ihres inneren Friedens zuerkannt. Nachhaltigkeit und Glaubwürdigkeit dieses Modells stehen jetzt aber auf dem Spiel. Wenn die Europäische Union ihren inneren Zusammenhalt verliert, dann würde auch deren ausgleichende Rolle als Friedensgemeinschaft verschwinden, und die Rückkehr zu einem Europa der Nationalstaaten wäre kaum noch zu vermeiden. Die Anhängerschaft dieser Option scheint jedenfalls entschlossener und sich stärker einig zu sein, als die Verteidiger der europäischen Werte und Integration. Auflösungsercheinungen an der europäischen Peripherie tragen zu dieser Wahrnehmung ebenso bei wie die jüngst zu beobachtende schicksalhafte Erosion des Systems internationaler Strafgerichtsbarkeit.

Ein zweiter Aspekt, der gegen geopolitische Ambitionen spricht, scheint vor dem Hintergrund aktueller und akuter Krisen fast in den Hintergrund geraten zu sein. Die Vielzahl von globalen Problemen und Herausforderungen stehen weiterhin, zum Teil mit anwachsender Dringlichkeit auf der Tagesordnung. Keines der bekannten Risiken, angefangen von den Folgen des Klimawandels bis hin zur Ausbreitung staatlicher Fragilität, wurde bisher auch nur in Ansätzen durch geopolitische Macht- und Einflussverschiebungen befördert oder gar gelöst. Im Gegenteil: Fortschritte, die in Teilbereichen und einzelnen Regionen erreicht worden sind, etwa bei der Armutsbekämpfung oder bei der Verringerung der Kindersterblichkeit¹⁹, waren nur möglich, weil in langwierigen Verhandlungen zwischen den Staaten kooperative Vereinbarungen erzielt wurden. Globale Probleme können weder in nationalen Alleingängen noch auf Kosten Dritter bewältigt werden. Weder machen sie vor territorialen Grenzen halt, noch lassen sie sich mit Hilfe militärischer Mittel einhegen. Die Klimavereinbarungen von Paris und Marrakesch besitzen angesichts dessen einen hohen politischen Wert. Werden sie von der neuen Regierung in Washington aus wirtschaftspolitischen Interessensgründen untergepflegt, dürften möglicherweise auch alle anderen globalen Regime ins Wanken geraten.

Drittens sind auch die Gefährdungen europäischer Sicherheit im engeren Sinne – etwa durch die drohende Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und Raketen technologien, durch die Aufhebung von Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und nicht zuletzt durch transnational operierenden Terrorismus – nicht mithilfe der Verstärkung nationaler Verteidigung oder der Einschränkung von Freizügigkeit und bürgerlichen Freiheiten zu mindern. Für jede der genannten Gefährdungen gibt es zur grenzüberschreitenden Kooperation keine plausible, gar bessere

¹⁷ Spiegel-Online, „NATO und Russland trennen grundlegende Differenzen“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/nato-und-russland-gespraechen-werden-fortgesetzt-a-1088289.html> (Zugriff: 20.04.2016).

¹⁸ Dmitry Medvedev's speech, <http://government.ru/en/news/21784/> (Zugriff: 15.04.2016).

¹⁹ Vgl. OXFAM Factsheet. Die Millennium-Entwicklungsziele – was wurde bisher erreicht? https://www.oxfam.de/system/files/mdg_fact_sheet_final.pdf (Zugriff: 21.04.2016).

Alternative. Auch hier im Gegenteil: Rüstungskontrolle gründet naturgemäß auf einem Mindestmaß an wechselseitiger Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit, aus der, über Jahre hinweg, allmählich Vertrauen wachsen kann. Geopolitische Ambitionen zerstören hingegen dieses Vertrauen und sie nähren Zweifel an der Berechenbarkeit des Gegenübers. Ähnliches gilt für den Umgang mit Terrorgefährdungen. Die Erosion der Kooperation zwischen den Staaten und der Verlust rechtsstaatlicher Autorität verringern die Hemmschwellen für die Anwendung von Gewalt innerhalb und zwischen den Staaten und tragen dadurch zur Entstehung und Ausbreitung von Terrorismus bei. Die Schwächung der Rechtsgemeinschaft unterminiert dabei unvermeidlich auch den sie tragenden Rechtsstaat. Gleiches gilt freilich auch in umgekehrter Richtung.

Und so wird schließlich, viertens, auch die erkennbare Anfälligkeit des demokratischen Rechtsstaates unter den Umständen einer sich vertiefenden wie ausbreitenden systemischen Krise – von der Unterwanderung des Sozialstaates bis hin zur Finanzkrise, der Flüchtlingskrise und der Zunahme politischer Fragmentierung – zur Quelle von systemischer Destabilisierung.

Die großen Herausforderungen europäischer Friedens- und Sicherheitspolitik sind durch militärisches Krisenmanagement nicht, jedenfalls nicht allein, zu bewältigen. Wenn Letzteres dazu führte, sich auf die Notwendigkeit strategischer Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit zu besinnen, könnte verantwortungsvolles Krisenmanagement ein Schritt zur allmählichen Wiederherstellung von Vertrauen sein. Die NATO könnte hierfür als ein intaktes zwischenstaatliches Kooperationssystem eine wichtige unterstützende Rolle spielen. Die Wiederaufnahme des NATO-Russland-Rates deutet auf eine solche Möglichkeit hin, auch wenn sich die damit verbundenen Erwartungen bisher nicht erfüllt haben.

4. Emanzipation vs. Gefolgschaft: Euroatlantische Partnerschaft vor neuen Herausforderungen

Die USA sind, nicht nur politisch betrachtet, ein wichtiger Teil Europas. Sie sind bis zum heutigen Tage die Führungsmacht der NATO und stellen den Oberkommandierenden der alliierten Streitkräfte in Europa. Sie sind Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung (z.B. Open-Skies-Vertrag, Wiener Dokument²⁰) ein wichtiger Garant für die europäische Sicherheitsarchitektur. In strategischer Hinsicht werden die USA in vielen Staaten Europas zudem als eine ausgleichende bzw. als eine Schutzmacht gegenüber Russland wahrgenommen.

Das transatlantische Verhältnis war in den zurückliegenden Jahren nicht immer konfliktfrei, ist es auch heute nicht, und mit dem Amtsantritt von Donald Trump sind neue Konflikte in Grundfragen der Partnerschaft vorprogrammiert. Während die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten traditionell im

Spannungsfeld zwischen isolationistischen und interventionistischen Bestrebungen mäandert (die in den Debatten während der US-Wahlkampagnen 2016 erneut sichtbar wurden²¹), hat es die europäische Seite noch immer nicht geschafft, einen wirklich starken, mitgestaltenden europäischen Kräftepol im euroatlantischen Verhältnis zu entwickeln. Möglicherweise werden der Sieg Donald Trumps bei den Präsidentschaftswahlen und die allein bereits aus der Zusammenstellung seiner Regierungsmannschaft erkennbaren Positionsunterschiede zur Vorgängerregierung einen engeren Zusammenschluss der europäischen Partner bewirken – vielleicht ist aber auch das Gegenteil der Fall und die transatlantische Allianz steht vor ihrer größten Zerreißprobe seit Gründung der NATO.

Hierfür gibt es einige Indizien. Einer der wichtigeren darunter ist dem Umstand geschuldet, dass die europäischen Partner einerseits zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle der USA in Europa und in der gemeinsamen Allianz besitzen, andererseits in den USA – nicht zuletzt wegen der mangelnden Einigkeit ihrer europäischen Partner – die Neigung zu bilateralen Abmachungen, gelegentlich sogar zu einem vormundschaftlichen Verhältnis, weit verbreitet ist. Der schwache Einigungswille unter den Europäern – gleichviel ob in Fragen der Sicherheit, der Wirtschafts- und Handelbeziehungen oder im Bereich der Währungspolitik – überlässt den USA vor allem in Krisenzeiten eine stärkere politische Gestaltungsmacht, welche diese angesichts diverser Interessenkonflikte im transatlantischen Verhältnis aber gar nicht unbedingt wahrnehmen wollen.

Eine unberechenbarere und sprunghafte Außen- und Sicherheitspolitik, wie sie künftig unter der Führung Donald Trumps möglich scheint, dürfte angesichts der zahlreichen manifesten Krisen und Herausforderungen (Syrien, Iran, Irak, Nordkorea, Russland, China, Terrorismus, Cyber, Migration, Energie, Klima, Euro usw.) die Einigungsbereitschaft im globalen Maßstab wie im euroatlantischen Verhältnis nicht einfacher werden lassen.

Mehr als in der Vergangenheit setzen die USA andere geopolitische Prioritäten als Europa und messen strategischen Kooperationen in anderen Weltregionen ähnliche oder gar eine bevorzugte Bedeutung bei. Will Europa sich in der Partnerschaft mit den USA politisch emanzipieren und der Gefahr oktroyierter Gefolgschaft entgehen, wird es nicht umhin kommen, sich gemeinschaftlicher Ziele sowohl in Europa als auch im transatlantischen Verhältnis zu besinnen und diese dann auch konsequent zu verfolgen. Auch hier gilt, dass keine vernünftige Alternative zu einem kooperativen Grundmuster europäischer Politik existiert.



Prof. Dr. Hans-Joachim Giessmann ist Geschäftsführer der Berghof Foundation und seit 2016 Mitglied des Vorstandes der Deutsch-Atlantischen Gesellschaft. Forschungsschwerpunkte: Sicherheitspolitik, Konflikttransformation, Terrorismus. Jüngste Veröffentlichung: Embedded Peace. Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned, New York: UNDP 2016.

²⁰ Der Vertrag über den „offenen Himmel“ schreibt wechselseitige Rechte der Vertragsstaaten zur Durchführung von Beobachtungsflügen vor, das Wiener Dokument enthält verbindliche Regelungen zur Vertrauensbildung und Sicherheit im gesamten Raum der OSZE.

²¹ Andreas Mink, „Sieben Männer gegen Hillary Clinton“, Neue Zürcher Zeitung, 23.04.2015.