

# Der Konflikt um die Ukraine

## Was wir von Egon Bahr lernen können

Ulrich Kühn\*

**Abstract:** The wider conflict between Russia and the West over Ukraine has triggered a revival of Cold War-style policies in both the political and military realms. Remembering the famous 1963 speech by Egon Bahr on “Change through Rapprochement” a number of important lessons learnt can be applied to the conflict of today. As Bahr pointed out, a realistic policy towards the Soviet Union has to be based on patience, the avoidance of open conflict through regular dialogue, entrenchment in liberal values, and cooperation in the economic realm. Even though the world of today has fundamentally changed compared to 1963, important aspects of Bahr’s strategic concept are still valuable in dealing with Russia. However, their implementation hinges on the ability of the main actors – Russia and the United States – to exert a policy of realism and restraint.

**Keywords:** Russia, Ukraine, change through rapprochement, cooperative security, realism

**Stichworte:** Russland, Ukraine, Wandel durch Annäherung, kooperative Sicherheit, Realismus

### 1. Einleitung

Am 15. Juli 1963 hielt Egon Bahr in der Evangelischen Akademie Tutzing seine längst als historisch gewertete Rede vom *Wandel durch Annäherung*.<sup>1</sup> Am 19. August 2015 verstarb der Vordenker der *Neuen Ostpolitik* in Berlin. Auch heute, fast 53 Jahre später, haben die großen Themen seiner Rede – Frieden, Freiheit, Realismus, kritischer Dialog mit Russland, die geduldige Berücksichtigung außenpolitischer Stärken und Schwächen, und die Rolle der Wirtschaft – nichts von ihrer Aktualität eingebüßt. Dieser Umstand bestätigt zunächst die Zeitlosigkeit seiner Analyse. Die erneute Konfrontation zwischen Russland und dem Westen über die Ukraine zeigt jedoch auch, dass es nach dem Ende des Kalten Kriegs nicht gelungen ist, eine dauerhaft stabile und inklusive Sicherheitsordnung für Europa, zusammen mit Russland, aufzubauen, und somit Egon Bahrs politische Leitlinien konsequent fortzusetzen.

Ein oftmals Mark Twain zugeschriebenes Zitat lautet: „*die Geschichte wiederholt sich nicht, aber sie reimt sich*“.<sup>2</sup> Die heutige Ukraine ist nicht das damalige ostdeutsche Glacis der Sowjetunion. Wladimir Putin ist so wenig Nikita Chruschtschow, wie Barack Obama ein neuer John F. Kennedy ist. Deutschland – heute wiedervereint – ist nicht von etlichen Divisionen des Warschauer Pakts bedroht. Und vor allem, das Ende des Kalten Kriegs brachte auch ein Ende des historisch seltenen Zustands eines fast perfekten Mächtegleichgewichts.

Stattdessen tobt in Europa heute ein Krieg, wenn auch, inzwischen, unterhalb der Schwelle des offenen Kampfes. Seit dem Ausbruch der Kampfhandlungen starben in der Ostukraine über 9.000 Menschen. Hinzu kommen über 20.000 Verletzte und mehrere hundertausende Flüchtlinge und Vertriebene.<sup>3</sup> Gleichzeitig droht Russland dem Westen mit seinem

Nuklearwaffenpotenzial,<sup>4</sup> die NATO verstärkt ihre Truppen im Baltikum und wappnet sich gegen die Bedrohungen hybrider Kriegführung, groß angelegte russische Manöver verstören unsere östlichen Bündnispartner, die Türkei und Russland sind auf Konfrontationskurs und erste amerikanische Analysten fordern die Verlegung taktischer Nuklearwaffen nach Polen und ins Baltikum.<sup>5</sup> Ohne Zweifel ist der Friede in Europa nicht nur bedroht, vielmehr ist das Gespenst des Krieges bereits zurückgekehrt. Vor dieser traurigen Tatsache gilt es nun zu fragen: Was können wir heute aus Egon Bahrs Analyse mit Blick auf die Ukraine und Russland lernen?

### 2. Ein Plädoyer für mehr Realismus

Da wäre zunächst die Einsicht, dass die Fähigkeit, eine Situation zu ändern sowohl vom eigenen Interesse als auch den zur Verfügung stehenden Mitteln abhängt. Diese nur scheinbar banale Erkenntnis war der Kern der Bahr’schen Analyse. Sie war der Anknüpfungspunkt für zukünftige Ziele und Hoffnungen. Oder anders ausgedrückt: Nur wer fest in der realistischen Analyse des Ist-Zustands verwurzelt ist, kann sich ernsthafte Gedanken über die Zukunft machen. Dieser realistische Kompass ist nach dem Ende des Kalten Kriegs vor allem unseren amerikanischen Freunden, zeitweise, abhanden gekommen. Die vor allem von den amerikanischen Neokonservativen postulierte Annahme, dass sich freiheitlich-demokratische Werte fast zwangsläufig progressiv entwickeln beziehungsweise offensiv vom Westen verbreitet werden sollten,<sup>6</sup> hat sich als sicherheitspolitisch gefährlicher Trugschluss herausgestellt. Stattdessen erleben wir (erneut), dass nationale Interessen, wie beispielsweise Machtperzeptionen, weiterhin ein gewichtiges Element im Umgang der Staaten untereinander sind und wohl auch

\* Dieser Forumsbeitrag basiert auf einer aktualisierten Version einer Rede beim Studientag der Evangelischen Akademie Tutzing „Europa als Friedensmacht?“ am 27.01.2016.

1 „Wandel durch Annäherung“, Egon Bahr am 15. Juli 1963 in der Evangelischen Akademie Tutzing.

2 Bis heute ist unklar, ob dieses Zitat wirklich auf Mark Twain zurückgeht. Ein konkreter Ursprung lässt sich nicht benennen.

3 Vgl. Ukraine – Conflict (ECHO, UNICEF, OSCE, UNHCR) (ECHO Daily Flash of 4 May 2016). URL: <http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-conflict-echo-unicef-osce-unhcr-echo-daily-flash-4-may-2016> [letzter Zugriff: 30.05.2016].

4 So drohte beispielsweise der russische Botschafter in Dänemark mit dem Einsatz nuklearer Waffen, sollte Kopenhagen sich am Raketenabwehrschirm der NATO beteiligen. Siehe Withnall, Adam (22.05.2015), Russia threatens Denmark with nuclear weapons if it tries to join Nato defence shield. URL: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-threatens-denmark-with-nuclear-weapons-if-it-tries-to-join-nato-defence-shield-10125529.html> [letzter Zugriff: 30.05.2016].

5 Kroenig, Matthew (2015), ‘Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War’, *Survival*, 57(1): 49-70.

6 Vgl. Cooper, Danny (2011), *Neoconservatism and American Foreign Policy. A critical analysis*. London, New York: Routledge.

bleiben.<sup>7</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass politische Veränderungen diskontinuierlich verlaufen und Regression – auch und gerade im Sinne rechtsstaatlich-demokratischer Entwicklung – jederzeit möglich und auch sehr wahrscheinlich ist.

Wer heute realistisch, im Sinne Egon Bahrs, auf die Ukraine und den weiteren Konflikt Russlands mit dem Westen blickt, kommt zu einer Reihe teils schmerzhafter Einsichten.

1. Wer Frieden für die Ukraine will, muss mit Wladimir Putin reden. Ob man will oder nicht, der Schlüssel zur Lösung des Problems liegt im Kreml. Es ist deshalb falsch, bei jeder auftretenden Krise die Kommunikation zwischen der NATO und Russland zu kappen oder Moskau aus der G8 zu werfen.
2. Es war richtig, die Ukraine nicht in die NATO aufzunehmen. Nicht nur war die Ukraine für diesen Schritt noch nicht bereit, vielmehr gab und gibt es im westlichen Lager kein ausreichendes und ungeteiltes Interesse, die Ukraine im Zweifelsfall gegen Russland zu verteidigen.
3. Die fortschreitende Osterweiterung der NATO ohne eine Absicherung gegenüber Russland – jüngstes Beispiel Montenegro – ist ein Fehler. Sie ist es zumindest momentan und in der gewählten Form. Wer für die ungebremste Erweiterung votiert, muss sich über eines im Klaren sein: Wo immer Russland im post-sowjetischen Raum den Arm der NATO spürt, wird es zündeln. Die Bürde dieses Ringens um Einfluss tragen dann die Menschen in Südossetien und Abchasien und, seit nunmehr über einem Jahr, in der Ostukraine.
4. Die NATO ist primär ein Verteidigungsbündnis und erst nachgeordnet ein Wertebündnis. Wer hofft, dass die Aussicht auf einen NATO-Beitritt quasi als ‚magisches‘ Transformationsinstrument fungiert und sich dadurch auch langfristig strukturelle demokratische und rechtstaatliche Strukturen entwickeln, überschätzt den normativen Gehalt gemeinsamer Verteidigung. Die rechtsstaatlichen Rückschritte in der Türkei, in Ungarn und jüngst auch in Polen sind beredtes Beispiel.
5. Wer Europas Frieden wahren will, benötigt die richtige Balance aus Abschreckung und Kooperation. Es ist deshalb richtig, die östlichen Bündnispartner militärisch rückzusichern. Ein Szenario wie auf der Krim darf sich keinesfalls, beispielsweise in einem der baltischen Länder, wiederholen. Gerade weil Westdeutschland im Kalten Krieg von den amerikanischen Truppen profitierte, muss es sich auch heute militärisch bei der Unterstützung der Bündnispartner engagieren. Dies ist keine Frage von Schuld sondern von Verantwortung. Verantwortung heißt aber auch, für ausreichende Instrumente zur gemeinsamen Einhegung militärischer Risiken zu sorgen. Europas Frieden ist auch deshalb bedroht, weil uns die Ordnungsmechanismen im Bereich kooperativer Sicherheit abhanden gekommen sind. Besonders die Rüstungskontrolle steht heute im Vergleich zum Anfang der 1990er Jahre deutlich schwächer da.<sup>8</sup> Der ABM-Vertrag über die Begrenzung der Entwicklung und Stationie-

rung strategischer Raketenverteidigung wurde 2002 von den USA einseitig aufgekündigt. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ist nach der russischen Suspendierung 2007 politisch tot. Der Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) wird von Russland offensiv unterlaufen.

6. Realistische Politik braucht Geduld und Maß. Die zehnjährige Sisyphusarbeit der verschiedenen Delegationen bei der Aushandlung des iranischen Nuklearabkommens ist ein schönes Beispiel für den Lohn akribischer Diplomatie. Sie zeigt aber auch, dass es gegenseitigen Aufeinanderzugehens bedarf. Die deutsche Wiedervereinigung ließ 40 Jahre auf sich warten; die Unabhängigkeit der besetzten baltischen Staaten gar über 50 Jahre. Auch die vollständige Umsetzung der beiden *Minsker Abkommen* wird sehr viel Zeit und Geduld benötigen. Unterstützend muss eine Politik des Maßhaltens wirken. Mit Blick auf die Wirtschaftsanktionen gegen Moskau muss die Frage erlaubt sein, ob diese vor dem Hintergrund des stetig fallenden Ölpreises und der ohnehin strukturell zu eindimensional ausgerichteten russischen Wirtschaft noch maßvoll sind. Das Szenario eines wirtschaftlich zerfallenden Russlands, wie zuletzt 1998, darf kein Ziel verantwortungsvoller europäischer und deutscher Politik sein.
7. Auch heute bedarf es des Sich-selbst-bewusst-seins der eigenen Stärke. Wie vor über 50 Jahren gilt, dass keine Mehrheit in Deutschland freiwillig die freiheitlich-demokratische Grundordnung gegen ein russisches Modell aus Kleptokratie und *gelenkter Demokratie* eintauschen will.<sup>9</sup> Seien wir uns dieses Umstands, dieser Stärke, jederzeit bewusst wenn wir mit Russland reden; und verteidigen wir sie auch gegen unsere eigenen Zweifel. Verwechseln wir sie nicht mit Selbstherrlichkeit und Arroganz.
8. Und schließlich: Die globale Dominanz des Westens, der sich bis vor Kurzem (oder immer noch) als über- oder allmächtig versteht, erschwert es, an Egon Bahrs Strategie anzuknüpfen. Mit dem *unipolaren Moment* Amerikas<sup>10</sup> schwand auch die nötige Zurückhaltung und Vorsicht im Umgang mit anderen politischen Systemen. Die Ergebnisse dieser Politik haben vor allem zu einer Schwächung multilateraler Institutionen geführt und die Mechanismen globalen Regierens nachhaltig zurückgeworfen. Die Entwertung vormals einvernehmlich geglaubter Prinzipien und Normen im zwischenstaatlichen Umgang durch Russland sind auch ein Resultat des westlichen Unvermögens, machtpolitische Zurückhaltung zu üben. Es ist fraglich, ob eine Rückkehr zum Status quo ante überhaupt möglich ist.

Somit zeigt sich einerseits, dass die Konzepte Egon Bahrs zum Umgang und der letztendlich friedlichen Überwindung des Ost-West-Konflikts – also stetiger Dialog mit dem Kreml, Berücksichtigung der russischen Interessen (ohne diese zwangsläufig zu teilen), Einhegung der Risiken militärischer Aufrüstung durch Rüstungskontrolle mit Russland, außenpolitische Geduld und Maß, und die Verteidigung der eigenen freiheitlichen

7 Vgl. Mearsheimer, John J. (2014), 'Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin.' *Foreign Affairs* 93(5): 77–89.

8 Vgl. Arbatov, Alexei (2015), *An Unnoticed Crisis: The End of History for Nuclear Arms Control?* Moscow: Carnegie Endowment for International Peace. URL: [http://carnegieendowment.org/files/CP\\_Arbatov2015\\_n\\_web\\_Page.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CP_Arbatov2015_n_web_Page.pdf) [letzter Zugriff: 06.02.2016].

9 Vgl. Süddeutsche Zeitung (06.03.2015), Russlands Ansehen schwindet. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutschlandtrend-umfrage-russlands-ansehen-schwindet-1.2380551> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

10 Krauthammer, Charles (1991), 'The Unipolar Moment.' *Foreign Affairs* 70(1): 23–33.

Werte – auch heute noch als sinnvolle Handlungsanweisung mit Blick auf Russland und den Konflikt um die Ukraine gelten können. Andererseits ergibt sich die Frage, was Deutschland und die westliche Staatengemeinschaft angesichts des globalen Wandels tun können, um Bahrs Konzepte erneut in konkrete und erfolgversprechende Politik umzusetzen?

### 3. Aus den Fehlern lernen

Zunächst gilt es, aus den Fehlern der jüngeren Vergangenheit zu lernen. Dies betrifft vor allem die Unfähigkeit zu kommunizieren. Als die türkische Luftwaffe 2015 einen russischen Kampffjet abschoß, informierte die Türkei zwar Moskau, eine mögliche Dringlichkeitssitzung des NATO-Russland-Rats konnte jedoch nicht einberufen werden, da die NATO den Dialog nach der völkerrechtlichen Annexion der Krim seit 2014 teilweise ausgesetzt hat. Als 2012 hingegen ein türkisches Kampfflugzeug über Syrien abgeschossen wurde, bezeichnete der damalige NATO-Generalsekretär dies als ein „weiteres Beispiel für die Missachtung internationaler Normen durch die syrischen Autoritäten“.<sup>11</sup> Eine auch nur vergleichsweise Kritik des disproportionalen Vorgehens Ankaras im Falle des russischen Flugzeugs kam seinem Nachfolger im Amt nicht über die Lippen.

Diese Beispiele zeigen, dass es zunächst generell an Kommunikationskanälen, und ganz speziell im militärischen Bereich, mangelt. Als quasi-Ersatz werden mediale Verlautbarungen verbreitet und somit lediglich das eigene Weltbild ventiliert. Besonders Russland hat sich auf diesem Gebiet inzwischen zu einem internationalen ‚Musterschüler‘ staatlich gelenkter Informationspolitik gemauert. Dabei wären durchaus Mechanismen wie die beiden amerikanisch-russischen Abkommen zur Verhinderung gefährlicher militärischer Aktivitäten und Zwischenfälle zur Hand.<sup>12</sup> Man könnte diese beispielsweise im Rahmen der NATO multilateralisieren und so dazu beitragen, dass es nicht zu unbeabsichtigten Zwischenfällen kommt. Das beabsichtigte Austreten nationaler Luftverteidigung durch russische Kampfflieger und entsprechende gewollte Gegenmaßnahmen, wie das aggressive Vorgehen der Türkei, könnten jedoch auch diese nicht verhindern.

Zunächst müsste man nämlich miteinander sprechen oder zumindest ein beidseitiges Interesse am Dialog haben. Nur wer miteinander spricht, kann der anderen Seite auch sagen, in welchem Ausmaß und warum man im Widerspruch steht. Die jüngste Wiederaufnahme der Kommunikation zwischen der NATO und Russland<sup>13</sup> geht bereits in die richtige Richtung. Ein *back to business* wird es aber nicht geben. Dafür war der russische Überfall auf den Nachbarn Ukraine doch zu einschneidend. Vielmehr bedarf es längerfristig eines grundsätzlichen Dialogs

über die Prinzipien europäischer Sicherheit. Ein solcher Dialog darf vor allem die strukturellen Ursachen des Konflikts nicht ignorieren. Diese lassen sich in zwei Schlagworten zusammenfassen: Ignoranz und Fehlwahrnehmung.

Zunächst zur Ignoranz. Washington und Brüssel ignorierten über Jahre die Machtinteressen Russlands. Dabei geht es zunächst weniger um die Frage, ob Russlands Machtinteressen legitim sind oder nicht, als vielmehr darum, dass Russland Machtinteressen hat und über die Mittel verfügt, diese auch durchzusetzen. Eine Anerkennung dieser Tatsache heißt noch lange nicht, dass man sich diese Interessen zu eigen macht oder sie legitimiert.

Hier scheiden sich die Geister in der Debatte zwischen den so genannten *Russlandverstehern* und den Kritikern des Kremls.<sup>14</sup> Abseits der semantischen Bedeutung geht es in Wirklichkeit darum, dass das *Verstehen* des Gegenübers kein entschuldigendes oder relativierendes *Verständnis* seiner Lage erfordert. Wer Russlands Machtinteressen versteht, versteht auch, dass die gestaffelte Erweiterung der NATO mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Konflikt führen würde. Dies heißt nicht, dass man folgerichtig zu dem Schluss kommen musste, diese ein für allemal zu beenden. Es heißt aber, dass im Sinne realistischer Politik Vorkehrungen getroffen werden mussten, um einen absehbaren Konflikt mit Russland zu verhindern.

Diesen Zusammenhang hatte zumindest die Administration unter Bill Clinton noch verstanden und die NATO-Osterweiterung Ende der 1990er Jahre mit kooperativen Maßnahmen, wie der Zeichnung der *NATO-Russland-Grundakte*, versehen. Dass heute Politiker, wie jüngst der polnische Präsident Duda, indirekt die Aufkündigung der Grundakte fordern<sup>15</sup>, zeigt einerseits wie groß die Angst bei unseren östlichen Bündnispartnern ist. Sie zeigt andererseits aber auch, wie nötig heute wieder realistische und verantwortungsbewusste Sicherheitspolitik ist – eine Sicherheitspolitik, welche die Möglichkeiten der präventiven Konfliktvermeidung stets mitdenken sollte.

Ein zweiter damit eng verknüpfter Fehler liegt in der westlichen Fehlwahrnehmung der Kreml-Interessen. Zwar wurden von Moskau immer wieder militärische Sicherheitsbedenken im Hinblick auf die NATO verbreitet.<sup>16</sup> In Wirklichkeit ging es jedoch vernehmlich um die Sicherheit der korrupten Clique um Wladimir Putin. Die ärgste Bedrohung Putins ist nicht der NATO-Raketenabwehrschirm oder die nächste Generation amerikanischer Kampfbomber. Die ärgste Bedrohung Putins ist eine prosperierende und selbstbewusste russische Mittelschicht, die in Folge einer langfristigen wirtschaftlichen Modernisierung Russlands schließlich auch mehr

11 Zitiert nach Galeotti, Mark (26.11.2015), Why did it take Turkey just 17 seconds to shoot down Russian jet? URL: <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/26/russia-turkey-jet-mark-galeotti> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

12 Dabei handelt es sich um das „Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas“ von 1972 und das bilaterale „Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities“ von 1990.

13 Deutsche Welle (08.04.2016), NATO, Russia to meet for first time in two years. URL: <http://www.dw.com/en/nato-russia-to-meet-for-first-time-in-two-years/a-19174389> [letzter Zugriff: 30.05.2016].

14 Vgl. für eine Analyse der Debatte: Kühn, Ulrich (2015), ‚Thomas Urban, Die Irrtümer des Kremls. Warum wir den Krieg im Osten Europas stoppen müssen. München: Süddeutsche Zeitung GmbH, 2015.‘ *Sicherheit und Frieden* 33(4): 231-2 sowie Kühn, Ulrich (2015), ‚Gabriele Krone-Schmalz, Russland verstehen. Der Kampf um die Ukraine und die Arroganz des Westens. München: Verlag C. H. Beck, 2015.‘ *Sicherheit und Frieden* 33(3): 166-7.

15 The official website of the President of the Republic of Poland (18.01.2016), „Warsaw NATO summit is to strengthen Central European security and the alliance’s southern flank“. URL: <http://www.president.pl/en/news/art,92,warsaw-nato-summit-is-to-strengthen-central-european-security-and-the-alliances-southern-flank.html> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

16 Siehe exemplarisch: President of Russia (22.10.2015), Meeting of the Valdai International Discussion Club. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

individuelle Freiheiten und Rechtssicherheit einfordern könnte. Die zweitgrößte Bedrohung wäre eine prosperierende Ukraine und eine russische Bevölkerung die sehnsuchtsvoll nach Kiew blickt. Durch den Krieg in der Ukraine und die Reaktivierung nationalistischer Ressentiments, gekoppelt mit einer medial-gesteuerten Ablehnung sogenannter ‚westlicher Werte‘ und den Aufbau einer ‚Wagenburg-Mentalität‘ hat Putin diese Gefahr vorerst erfolgreich gebannt. Er sollte sich der Nachhaltigkeit dieser chauvinistischen Politik jedoch nicht allzu sicher sein.

Diese Fehlwahrnehmung und die Unterschätzung der Ruchlosigkeit der Kremlherrscher im Umgang mit dem *nahen Ausland* und der eigenen Bevölkerung haben ebenfalls zur heutigen Lage beigetragen. Mit der Ausdehnung der NATO und dem Vordringen in den Einflussbereich Russlands gibt der Westen dem Kreml die perfekte Propagandavorlage zur Mobilisierung nationalistischer Kreise und zur Aktivierung historisch bedingter Großgruppenregression. Statt eines dringend benötigten Diskurses über die russische innenpolitische Schwäche, sehen wir heute eine propagandistisch verbreitete Kampagne über Russlands angebliche außenpolitische Stärke. Statt der nächsten Generation renommierter russischer Forscher, hören wir von der nächsten Generation russischer Interkontinentalraketen.

Es folgt daraus, dass der zukünftige Dialog mit Moskau, und somit auch mit der Ukraine, stärker die innen- und folgerichtig auch außenpolitische Schwäche des russischen Systems mitdenken muss. Konkret heißt das, dass uns die Diskrepanz zwischen ideologisch-verbrämtem Großmachtstreben – überdeutlich in Russlands Syrienpolitik und der Betonung der eigenen Nuklearstreitkräfte – einerseits und der systemimmanenten wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Schwäche Russlands andererseits stets bewusst sein sollte. Eine solch realistische Einschätzung Russlands könnte sowohl vor übertriebener Hysterie über die ‚aggressiv-expansiven‘ Absichten Moskaus<sup>17</sup>, als auch vor abwertender Rhetorik gegenüber der „Regionalmacht“ Russland<sup>18</sup> schützen.

#### 4. Der Mehrwert kooperativer Sicherheit

Um einen erneuten Dialog mit Russland erfolgreich führen zu können, muss sich der Westen einer neuen, besseren und konsequenteren Strategie der Balance aus Abschreckung und Kooperationsangeboten verschreiben. Ein Blick in die Geschichtsbücher zeigt, dass die Kombination aus Stärke und Kooperationsangeboten die bessere, weil ausgewogenere, Strategie ist. Man denke nur an die *Harmel-Doktrin* oder den *NATO-Doppelbeschluss*. Auch heute braucht der Westen wieder eine Strategie, die Verteidigung und Verantwortung verbindet. Die momentane Strategie der NATO – also Anhebung der Verteidigungsbudgets, zusätzliche Truppen ins Baltikum, erhöhte Manöveraktivität und eine mögliche Anpassung der nuklearen

17 Vgl. Harding, Luke (23.03.2014), Russia ready to annex Moldova region, Nato commander claims. URL: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/23/russia-ukraine-annex-moldova-trans-dniester-nato> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

18 Barack Obama zitiert in Borger, Julian (25.03.2014), Barack Obama: Russia is a regional power showing weakness over Ukraine. URL: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/barack-obama-russia-regional-power-ukraine-weakness> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

Teilhabes – ist militärisch betrachtet nicht unlogisch. Sie ist aber politisch unvollständig und damit potenziell gefährlich, da sie möglichen Wetttrüben und gefährlichen Fehlwahrnehmungen Vorschub leistet.

Ein möglicher Weg, um mit Russland ins Gespräch zu kommen wäre die Rüstungskontrolle. Dafür müsste der Westen jedoch auch etwas auf den Tisch legen, was für Moskau interessant ist. Kooperative Sicherheit geht davon aus, dass man zusammen erhöhte Sicherheit herstellen kann.<sup>19</sup> Dafür müssen jedoch beide ein Interesse an einem möglichen Ergebnis haben. Beide müssen zu Kompromissen bereit sein. Leider zeigt sich jedoch, dass gerade Washington und einige östliche Bündnispartner bei Themen, wie der Raketenabwehr oder der konventionellen Rüstungskontrolle immer wieder kompromisslos agieren. Auch Moskau wartet schon seit Jahren regelmäßig mit Maximalforderungen auf. Leider wird Rüstungskontrolle heute gerade in weiten Teilen des konservativen amerikanischen Politikestablishments oft fälschlich als ein ‚gütiges Geschenk‘ des Stärkeren an den Schwächeren missverstanden.<sup>20</sup> Dieser falschen Logik folgend werden selbst eindeutig reziproke Rüstungsbeschränkungen wie der New-START-Vertrag über die Begrenzung strategischer Systeme immer wieder im Kongress als Zeichen der eigenen, amerikanischen, Schwäche fehlinterpretiert.<sup>21</sup> Aber Rüstungskontrolle ist kein Instrument internationalen Altruismus‘. Sie dient vielmehr der Harmonisierung verschiedenster Sicherheitsinteressen durch kooperatives Handeln. Sie entspricht nicht zuletzt dem verantwortungsbewussten Imperativ, dass es im Nuklearzeitalter eines Mindestmaßes an Absprache zwischen den beiden führenden Nuklearmächten bedarf.

Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 bietet Berlin nun die Möglichkeit, den schwierig zu beschreitenden Weg zurück zu mehr gemeinsamer Sicherheit vorzubereiten. Sein Motto lautet: „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen.“<sup>22</sup> Drei große kooperative Sicherheitsthemen stehen hier im Vordergrund: (1) welchen Beitrag kann Rüstungskontrolle bei der Befriedung der Ostukraine leisten? (2) Wie kann und sollte Vertrauensbildung zwischen der NATO und Russland zukünftig aussehen? (3) Wie steht es mit der Gültigkeit europäischer Sicherheitsprinzipien?

Die *Minsker Abkommen* zur Befriedung der Ostukraine beinhalten bereits einige rüstungskontrollpolitische Maßnahmen.<sup>23</sup> Es

19 Vgl. Nolan, Janne E. (1994), „The Concept of Cooperative Security.“ In *Global engagement: Cooperation and security in the 21st century*. Hrsg. Janne E. Nolan, S. 3-18. Washington, DC: Brookings Institution.

20 Vgl. Payne, Keith B. und Mark B. Schneider (21.10.2015), The New START Treaty and Russia's nuclear surge. URL: <http://www.washingtontimes.com/news/2015/oct/21/keith-payne-mark-schneider-the-new-start-treaty-an/> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

21 Siehe der Versuch einiger Republikanischer Kongressabgeordneter in den Entwurf des Haushaltsplans 2016 eine Provision einzubauen, welche die Finanzierung des New-START-Vertrags aussetzt. Amendment #312 to Rules Comm. Print 114-14 Offered by Mr. Lamborn of Colorado to the H.R. 1735 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016. URL: [http://amendments-rules.house.gov/amendments/LAMBOR\\_030\\_xml512151032163216.pdf](http://amendments-rules.house.gov/amendments/LAMBOR_030_xml512151032163216.pdf) [letzter Zugriff: 06.02.2016].

22 Siehe dazu die Webseite des Auswärtigen Amtes: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/Uebersicht_node.html) [letzter Zugriff: 30.05.2016].

23 Siehe für das Minsk-II-Abkommen: The Telegraph (12.02.2015), Minsk agreement on Ukraine crisis: text in full. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

braucht jedoch dringend eine Regelung des unkontrollierten und hybriden Kriegsgeschehens unterhalb der Schwelle zum offenen Kampfausbruch. Neben zonalen Regeln zur Entmilitarisierung bedeutet dies auch *Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen* zur Erhöhung der Transparenz bei militärischen Manövern, Truppenverlegungen und schnell verlegbaren Spezialeinheiten. Es bedeutet die gegenseitige ukrainisch-russische Inspektion von Truppenunterkünften und Waffendepots, gegenseitige Transparenz bei der Verteidigungsplanung, Regeln für den Einsatz paramilitärischer Einheiten und die rechtliche Begrenzung des Tragens militärischer Ausrüstung durch Zivilisten.

Dass vergleichbare sub-regionale Rüstungskontrollregime möglich sind, zeigt die Erfahrung aus der Beilegung der Balkankriege. Sie zeigt auch, wie ertragreich gemeinsame amerikanisch-russische Diplomatie sein kann.<sup>24</sup> Die Hoffnungen sollten hier jedoch nicht allzu hoch sein – allein schon deshalb, da Russland diesmal eine direkt beteiligte Kriegspartei in der Ostukraine ist.

Die Vertrauensbildung zwischen der NATO und Russland sollte sich wiederum zunächst vor allem auf die gegenseitige direkte Nachbarschaft konzentrieren. Die damit verbundenen Fragen sind drängend. Wie könnte ein etwaiges Kräftegleichgewicht im Baltikum mit seinen unterschiedlichen geografischen Tiefen gestaltet werden? Wie verhält es sich mit der enormen russischen Luftverteidigung in der Kaliningrad-Exklave? Welche Rolle kann Rüstungskontrolle bei den hybriden russischen Taktiken, die auf die baltischen Zivilgesellschaften abzielen, spielen? Kann und sollte die *NATO-Russland-Grundakte* um ein Dokument mit gegenseitigen Obergrenzen für Truppen und militärisches Gerät ergänzt werden, und welchen rechtlichen Status sollte ein solches Zusatzabkommen haben?

Auch hier stehen zähe Verhandlungen an und die Lähmung der amerikanischen Führungsmacht durch den US-Wahlkampf und die tiefen innenpolitischen Gräben in Washington werden den Dialog zusätzlich erschweren. Bereits ein Minimalkonsens bei der Modernisierung des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen der OSZE wäre ein Fortschritt.

Das große unausgesprochene Problem wartet jedoch im Bereich gemeinsamer Regeln und Prinzipien für Europas Sicherheit. Ein Ergebnis der Bahr'schen Ostpolitik war das Zugeständnis des Westens an Moskau, eine gemeinsame *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* abzuhalten. 1975 verständigte man sich in Helsinki auf zehn Prinzipien des friedlichen Umgangs zwischen und innerhalb der beiden Blöcke. Dieser *Helsinki-Dekalog*, zusammen mit der Charta von Paris (1990),<sup>25</sup> bildet quasi die Gründungsurkunde kooperativer Sicherheit in Europa. Beide Abkommen wurden in den vergangenen Jahren mehr als einmal verletzt.<sup>26</sup> Zunächst von Russland im ersten Tschetschenien-Krieg (1994-1996), danach von der NATO im Kosovokrieg (1999), dann von Russland und der NATO gemein-

sam, als es um den Ausstieg aus der Rüstungskontrolle ging, 2008 im Krieg zwischen Georgien und Russland, und letztlich, überdeutlich, durch die russische Verletzung des Gebots des Gewaltverzichts sowie die Verletzung der territorialen Integrität und der Souveränität der Ukraine durch Russland. Man muss es in aller Deutlichkeit sagen: Russland hat in der Ukraine die Schlussakte von Helsinki mit Füßen getreten.

Wie soll es nun weitergehen? Sollte man vom Ende *Helsinkis* ausgehen? Braucht es ein neues zwischenstaatliches Regelwerk, und wie sollte ein solches aussehen? Steht Europa vor einem historischen Rückschritt hin zu einem europäischen Mächt Konzert, in dem Staaten, wie die Ukraine, nur noch ‚Verhandlungsmasse‘ sind?

Zunächst einmal sollte sich der deutsche OSZE-Vorsitz auf das Machbare konzentrieren. Gleichzeitig braucht es aber auch eine klare Zielvorgabe und dafür wiederum, eine erkennbare Langzeitstrategie, die die verschiedenen Interessen berücksichtigt. Eine Zielvorgabe könnte ein sogenanntes *Helsinki 40+*, also ein Gipfeltreffen, vergleichbar dem Jahr 1975, sein. Dafür braucht es jedoch Inhalte und die Aussicht auf einen belastbaren Grad an Interessenskonvergenz. Ein Anknüpfungspunkt könnte der Vorstoß des damaligen russischen Premiers Dimitrij Medwedjew aus dem Jahr 2008 zur Aushandlung eines europäischen Sicherheitsvertrags sein.<sup>27</sup> Auch wenn der damalige Vorstoß inhaltlich primär auf die Verhinderung der weiteren NATO-Osterweiterung zielte, war es doch das vorerst letzte halbwegs konstruktive Gesprächsangebot Moskaus.

Sowohl innerhalb der OSZE, als auch unter den NATO-Partnern sollte dringend eine offene Diskussion, ohne Tabus und unter Beteiligung Moskaus und der Ukraine, über die zukünftigen Grundlagen europäischer Sicherheit stattfinden. Eine solche Diskussion sollte den Helsinki-Acquis keineswegs als obsolet betrachten, sollte sich aber auch neuen Ideen nicht verweigern. Deutschland – fest verwurzelt in der NATO und Russland noch immer historisch verbunden – muss hier als Vermittler eine gewichtige Rolle spielen.

## 5. Die ökonomische Dimension

Ein letzter, wichtiger Aspekt kooperativer Sicherheit und Zusammenarbeit, der Egon Bahr besonders am Herzen lag ist die wirtschaftliche Verbesserung der Lebenslage im Osten. Auch heute gilt noch immer (und leider wieder), dass die Unfähigkeit der Herrscher im Kreml und in Kiew, die Voraussetzungen für ein prosperierendes Wirtschaftsleben zu schaffen, zuallererst die eigene Bevölkerung trifft. Auch ohne die Wirtschaftssanktionen des Westens befände sich heute die russische Wirtschaft, die noch immer den internationalen Ölpreis als Maßstab für die mittelfristige Finanzplanung anlegt, im Rückgang. Auch ohne den Krieg in der Ostukraine würden Korruption und Nepotismus in weiten Teilen der ukrainischen Volkswirtschaft herrschen.

27 Vgl. Kühn, Ulrich (2010), Russlands Vorschläge für eine neue europäische Sicherheitsordnung. In: Auf dem Weg zu einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit e.V.), Hrsg. Michael Staack, S. 138-160. Bremen: Edition Temmen.

24 Vgl. Camisar, Adriana, Boris Diechtiareff, Bartol Leticia und Christine Switzer (2005), *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords: Final Research Paper*. Medford, MA: The Fletcher School of Law and Diplomacy. URL: <http://ocw.tufts.edu/data/12/244825.pdf> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

25 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Schlussakte, Helsinki 1975. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990.

26 Vgl. Burke-White, William W. (2014), 'Crimea and the International Legal Order.' *Survival* 56(4): 65-80.

Durch den von Moskau geschürten Krieg haben sich diese strukturellen Defizite erheblich verstärkt und die Aussichten auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der EU mit dem Fernziel einer möglichen Mitgliedschaft erscheinen heute fast schon illusorisch. Gleichwohl sollte genau das das eigentliche Ziel deutscher und europäischer Ostpolitik bleiben. Nur die Verbesserung der menschlichen Situation im Hinblick auf wirtschaftliche Freiheit – und das bedingt nun einmal auch Rechtssicherheit – kann langfristig vor Instabilität und dem Nationalismus des ‚schwachen Mannes‘ schützen.

Eine Politik des rechten Augenmaß‘ muss zunächst kritisch berücksichtigen, dass wirtschaftliche Integration auch eine Kehrseite hat. Gegenseitige Abhängigkeiten können durchaus für übergeordnete Politikinteressen missbraucht werden. Beispiele hierfür sind die russisch-ukrainischen Gasdispute der vergangenen zehn Jahre und die EU-Sanktionen gegen Russland. Aus diesem Fakt nun die Konsequenz zu ziehen, dass Handel nur noch unter etablierten und gegenseitig anerkannten (westlichen) Demokratien möglich sei, ist genauso realitätsfern wie die momentane ‚asiatische Hinwendung‘ Russlands zu China – denn auch Peking verfolgt gegenüber Russland knallharte ökonomische und politische Interessen. Letztlich stünde eine solche Politik des Kremls auch im Widerspruch zu den eigenen europäischen Wurzeln Russlands.

Wie könnte also eine Wiederbelebung der Handelsbeziehungen zu Russland und des Wiederaufbaus der ukrainischen Nationalökonomie konkret aussehen? Das übergeordnete Problem hierbei ist, dass die EU eine Rücknahme der Sanktionsmechanismen gegen Russland mit der „vollständigen Umsetzung der Minsker Abkommen“<sup>28</sup> verknüpft hat. Konkret heißt das, dass nicht nur Russland liefern muss, sondern auch die Ukraine. Somit könnten beide den weiteren Prozess verschleppen – und wenn auch nur, um der jeweils anderen Seite den ‚schwarzen Peter‘ zuzuschieben. Für Deutschland bedeutet dies zunächst, sich in Geduld zu üben. Weder kann Berlin das russische Kalkül, die Ukraine auch wirtschaftlich klein zu halten ändern, noch kann es die weitere ukrainische Politik diktieren. Erst wenn sich auf beiden Seiten die Einsicht durchgesetzt hat, dass der jetzige Zustand zum Nachteil aller ist, kann vorsichtige Besserung eintreten.

Die richtigen Konzepte wurden bereits von der deutschen Regierung angesprochen. Dazu zählt vor allem die Aussicht auf einen gemeinsamen ökonomischen Raum, ausgehandelt zwischen der EU und der von Moskau angeführten *Eurasischen Wirtschaftsunion*.<sup>29</sup> Mit Blick auf die Ukraine wird sich vor allem zeigen müssen, ob es der jetzigen Regierung gelingt, die Zentrifugalkräfte der verschiedenen Partikularinteressen zu bändigen und eine strukturelle Reform des politischen Systems in der Ukraine voranzutreiben.

28 Im Wortlaut heißt es auf der Webseite der EU: „In March 2015, the European Council linked the duration of those economic restrictions to the complete implementation of the Minsk agreements. The EU remains ready to reverse its decisions and reengage with Russia when it starts contributing actively and without ambiguities to finding a solution to the Ukrainian crisis.“ European Union (05.02.2016), EU sanctions against Russia over Ukraine crisis. URL: [http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions/index\\_en.htm](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm) [letzter Zugriff: 06.02.2016].

29 Vgl. Brinkmann, Bastian (22.01.2015), Merkel und Gabriel machen Putin ein Angebot. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-konflikt-merkel-und-gabriel-machen-putin-ein-angebot-1.2316286> [letzter Zugriff: 06.02.2016].

## 6. Fazit

„Die amerikanische Strategie des Friedens läßt sich auch durch die Formel definieren, daß die kommunistische Herrschaft nicht beseitigt, sondern verändert werden soll. Die Änderung des Ost/West-Verhältnisses, die die USA versuchen wollen, dient der Überwindung des Status quo, indem der Status quo zunächst nicht verändert werden soll. Das klingt paradox, aber es eröffnet Aussichten, nachdem die bisherige Politik des Drucks und Gegendrucks nur zur Erstarrung des Status quo geführt hat.“<sup>30</sup>

Gemäß dieser Formel Egon Bahrs gilt es zu konstatieren, dass wir uns heute leider wieder in der Phase der Erstarrung des Status quo befinden. Druck und Gegendruck bestimmen den Umgang mit der weiteren Krise um die Ukraine. Gleichzeitig hat sich die globale Machtverteilung seit dem Ende des Kalten Kriegs rasant verändert. Wo einst, wie 1975 in Helsinki, das Prinzip der Wahrung des territorialen Status quo auch unter friedenspolitischen Aspekten regierte, wird heute außenpolitische Zurückhaltung oder auch nur ein mögliches regionales Gleichgewicht der Mächte als Schwäche desavouiert. Die einstige Zurückhaltung der USA gegenüber Russland verschwand mit dem Ende des Kalten Kriegs – auch und gerade, weil Länder wie Polen, Ungarn oder die Ukraine offensiv nach Westen strebten. Ein Status quo im Sinne einer festgefügt und von Washington und Moskau akzeptierten Territorialordnung existiert somit nicht mehr und die USA sehen gar keinen Grund, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Unterdessen kämpft Putin einen absurd anmutenden Kampf der Rückgewinnung eines längst vergangenen Status quo – mithin ein Ausdruck der Unfähigkeit, sich den Realitäten zu stellen. Die destruktiven Kräfte dieser ungleichen Auseinandersetzung spüren zuallererst die Menschen in der Ukraine. Sie spüren sie jeden Tag.

Um mit Egon Bahr zu sprechen: Es wäre falsch, auf Wunder zu hoffen – und es wäre auch keine verantwortungsvolle Politik. Stattdessen sollten wir die Lehren der Vergangenheit berücksichtigen und daraus die richtigen Schlüsse für den Umgang mit Russland und der Ukraine ziehen. Wie anfangs erwähnt: Die Geschichte reimt sich. Wir mögen noch nicht die konkreten Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft gefunden haben. Das strukturelle Rüstzeug steht uns gleichwohl zur Verfügung. Dazu zählen: die Verteidigung der eigenen Werte, ein realistisch-geleiteter Blick auf die Tatsachen und die Fähigkeit zum kritischen Dialog mit Moskau.



Dr. **Ulrich Kühn**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Sein wissenschaftlicher Fokus liegt auf den NATO-Russland-Beziehungen, der OSZE und den bi- und multilateralen Institutionen konventioneller und nuklearer Rüstungskontrolle.

30 Bahr (1963), a.a.O.