

Richter, Wolfgang

Research Report

Die Ukraine-Krise: Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation

SWP-Aktuell, No. 23/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2014) : Die Ukraine-Krise: Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation, SWP-Aktuell, No. 23/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255193>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Ukraine-Krise

Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation

Wolfgang Richter

Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim hat die schwerste Krise Europas seit der Raketenkrise 1984 ausgelöst. Es greift zu kurz, die Erklärung dafür lediglich in einem neosowjetischen Revisionismus zu suchen. Russland sieht sich in der Defensive gegenüber einer westlichen Vorwärtsstrategie, die russische Sicherheitsinteressen gefährdet. Diese Bedrohungsperspektive mag überzogen sein. Doch auch westliche Staaten haben zu ihrer Entwicklung beigetragen, indem sie Sicherheitsvereinbarungen marginalisiert oder umgangen haben. Soll die Rückentwicklung zur bipolaren Konfrontation in Europa vermieden werden, müssen die in den 1990er Jahren vereinbarten Instrumente der paneuropäischen Sicherheitskooperation revitalisiert und reformiert werden.

Die russische Annexion der Krim verstößt gegen die allgemeinen Normen des Gewaltverbots und der Achtung der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten (VN-Charta Art. 2 [4], KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975) und die bilateralen Verpflichtungen Russlands gegenüber der Ukraine (Budapester Memorandum 1994, Freundschaftsvertrag und Schwarzmeerflottenabkommen 1997). Das seit 1989 entwickelte Konzept der paneuropäischen Sicherheitskooperation und das Vertrauen in eine stabile Friedensordnung in Europa sind nachhaltig beschädigt, die globalen Auswirkungen unkalkulierbar. Diskreditiert sind insbesondere die *negativen Sicherheitsgarantien* für den Verzicht auf Nuklearwaffen. Wie bei kernwaffenfreien Zonen wurden sie auch der Ukraine verbindlich gegeben.

In Europa wird der Ruf mittel- und osteuropäischer Staaten nach sichtbarer militärischer Präsenz an den NATO-Ostgrenzen lauter und die USA scheinen Stationierungen zu erwägen. Die Wiedereinrichtung der Vorverteidigung des Kalten Krieges, die konventionelle Wiederaufrüstung und die Aufwertung der abschreckenden Rolle taktischer Nuklearwaffen könnten die Folge sein. Diese Entwicklungen wären ein herber Rückschlag nicht nur für die europäische Sicherheit, sondern auch für das Konzept globaler Kooperation bei gemeinsamen Sicherheitsrisiken, vor allem für die Nichtverbreitung und Abrüstung von Kernwaffen.

Europäischer Sicherheitsacquis

Seit Jahren sieht sich Russland vom Westen übervorteilt und gedemütigt, in seiner welt-

politischen Rolle marginalisiert, in seiner geostrategischen Lage in Europa zunehmend zurückgedrängt und bedroht. Dies als Sicherheitsparanoia abzutun ist keine politische Antwort, denn auch andere Großmächte leiden unter Sicherheitstraumata. Vielmehr muss untersucht werden, welche Faktoren zu dieser Bedrohungsperzeption geführt haben, wie eine langfristige Konfrontation abgewendet werden kann und mit welchen Sicherheitskonzepten Deutschland und die Bündnispartner zur Wiederherstellung von Vertrauen und Sicherheitskooperation beitragen können. In der Analyse werden auch Fehlentwicklungen der europäischen Sicherheitsarchitektur betrachtet werden müssen, die der Westen bewusst oder unbewusst gefördert hat.

Ausgangspunkt dabei sind Vereinbarungen der 1990er Jahre über die künftige Sicherheitsordnung in Europa: Die Wiedervereinigung Deutschlands und der militärische Rückzug Russlands aus Mitteleuropa und den baltischen Staaten waren an politische Absprachen, rechtsverbindliche Verträge und konzeptionelle Rahmenbedingungen geknüpft. Niemand sollte aus dem Kalten Krieg als strategischer Verlierer hervorgehen; vielmehr sollte ein neues Europa der Sicherheitskooperation entstehen. Politisch verbürgte dies die Charta von Paris, militärisch der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa als *»Eckpfeiler der europäischen Sicherheit«*. Im Zwei-plus-Vier-Vertrag wurde dieses Konzept erstmals konkret umgesetzt: Zwar blieb die freie Bündniswahl ausdrücklich gewährleistet, aber Deutschland verpflichtete sich mit Zustimmung der Alliierten, die militärische NATO-Infrastruktur nicht nach Osten vorzuschieben und weder alliierte Truppen noch Nuklearwaffen auf dem Territorium der neuen Bundesländer und Berlins zu stationieren.

Der Kollaps des Warschauer Paktes und der Sowjetunion 1991 veränderte zwar den politischen Rahmen, nicht aber den strategischen Acquis: Das militärische Gleichgewicht zwischen den beiden Gruppen der KSE-Vertragsstaaten und die geographische Distanz zwischen der NATO und Russland

blieben im KSE-Vertrag verankert. Er trat erst 1992 in Kraft, nachdem sich acht Nachfolgestaaten auf die Verteilung der militärischen Erbmasse der Sowjetunion und auf ihre jeweiligen Vertragsverpflichtungen geeinigt hatten.

Im Kontext der ersten NATO-Erweiterung 1999 wurden die Vereinbarungen von 1990/92 im Konsens mit Russland reformiert: Die NATO-Russland-Gründungsakte (1997) verpflichtete zur engen Abstimmung in strategischen Fragen. Die Unterzeichner sicherten zu, keine zusätzlichen *»substantiellen Kampftruppen«* zu stationieren. Auf dem Istanbul OSZE-Gipfel (1999) wurden das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (AKSE), die KSE-Schlussakte und die Europäische Sicherheitscharta der OSZE verabschiedet. Ziel dieser Dokumente ist es, einen paneuropäischen Sicherheitsraum ohne Trennlinien und geopolitische Nullsummenspiele zu schaffen, in dem kein Staat die eigene Sicherheit zum Nachteil von Partnern zu verbessern sucht. Folgerichtig ersetzte der AKSE das bipolare Konzept des Blockgleichgewichts durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden einzelnen Vertragsstaat, unabhängig von seiner Bündniszugehörigkeit. Ihr Zweck war es, destabilisierende Truppenkonzentrationen in allen europäischen Subregionen zu verhindern. Konsequenterweise wurde das Abkommen für den Beitritt aller Staaten im Anwendungsgebiet geöffnet. Damit schuf es die Perspektive eines paneuropäischen Rüstungskontrollregimes ohne Trennlinien.

Die zweite NATO-Erweiterung 2003 umfasste mit den baltischen Staaten erstmals auch Gebiete der ehemaligen Sowjetunion. Russische Bedenken kompensierte die NATO mit dem Angebot einer weitreichenden Einbeziehung Russlands in die sicherheitspolitischen Konsultationen: Im NATO-Russland-Rat sollten die damals 26 NATO-Staaten und Russland gleichberechtigt, jeweils in nationaler Eigenschaft und ohne vorher abgestimmte Blockpositionen sprechen. Diese präzedenzlose Bündnisannäherung sollte es Russland ermöglichen, seine Sicherheitsinteressen im internen Bündnis-

dialog zu vertreten, etwa in der Rüstungskontrolle und der Raketenabwehr.

Blockaden und neues Misstrauen

Dass diese Sicherheitsvereinbarungen nicht oder nur halbherzig umgesetzt wurden, ist nicht allein Russland anzulasten. Neue geostrategische Konflikte führten zum Rückfall in gegenseitiges Misstrauen und alte Bedrohungsperzeptionen.

(1) Der NATO-Russland-Rat arbeitete in einigen technischen Fachgruppen durchaus produktiv, doch anders als vereinbart trat die NATO in den für Russland bedeutsamen strategischen Kernbereichen mit abgestimmten Blockpositionen auf. Dies galt insbesondere für die Rüstungskontrolle und die strategische Raketenabwehr.

(2) Auf russische Bedenken gegenüber einer erneuten NATO-Erweiterung antwortete die Allianz vielstimmig. Für Deutschland stand die regionale Stabilität in einem kooperativen Sicherheitsansatz im Vordergrund. Die mittel- und osteuropäischen Partner betonten die Sicherheitsgarantien gegen Russland. Der geopolitische Ansatz von US-Präsident George W. Bush (*»Freiheitsagenda«*) setzte auf das russlandkritische *»neue Europa«* (Rumsfeld) und auf ein historisches *»window of opportunity«*. So vereinbarten die USA 2007 jeweils bilateral die Stationierung von Luft- und Heereskampfgruppen in Rumänien und Bulgarien und von Elementen einer strategischen Raketenabwehr in Polen und Tschechien. Gleichwohl verneinten sie, dass es sich um *»substantielle Kampftruppen«* handelte. Russland lehnte die Stationierung strategischer Raketenabwehrfähigkeiten an seinen Westgrenzen vehement ab. Zudem forderte es, das AKSE-Abkommen in Kraft zu setzen, die baltischen Staaten einzubeziehen und den Begriff *»substantielle Kampftruppen«* zu definieren. Die USA wiesen dies zurück, solange sich Russland nicht aus Gebieten postsowjetischer Territorialkonflikte in Georgien und Moldau zurückziehe. Damit verhinderten sie eine kooperative Regelung von Stationierungen nahe den russischen Grenzen.

(3) Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine ratifizierten das AKSE-Abkommen bis 2004. Die USA, unterstützt von angelsächsischen und osteuropäischen Bündnispartnern, verweigerten die Ratifikation. Zur Begründung diente eine rigorose und auch in der Allianz umstrittene Interpretation der sog. Istanbul-Verpflichtungen. Das russische Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle sollte als Hebel genutzt werden, um verbliebene russische Stationierungstruppen aus Georgien und Moldau herauszuzwingen. Obwohl nicht überzeugt, schlossen sich die *»alteuropäischen«* Partner der Verweigerungshaltung an, um den Bündniskonsens nach den Erfahrungen des Irak-Krieges nicht erneut zu gefährden. Die NATO gab diese Position auch dann nicht auf, als Russland seine regulären Verbände und schweren Waffen vollständig aus Georgien und Moldau (mit Ausnahme eines nur halb geräumten Munitionsdepots samt Wachmannschaften in Transnistrien) zurückgezogen hatte. Strittig war zuletzt nur noch ein Stationierungsort (Gudauta) für russische Friedenstruppen, deren Präsenz in Abchasien der VN-Sicherheitsrat gebilligt hatte. Somit trat der AKSE nicht in Kraft und die baltischen Staaten traten der NATO bei. Hier entstand vor St. Petersburg ein potentielles Stationierungsgebiet, das keinen Rüstungskontrollbegrenzungen unterliegt. Russland reagierte Ende 2007 mit der Suspendierung des konzeptionell überholten KSE-Vertrags von 1990/92.

(4) Parallel trieb die Regierung Bush das Projekt der strategischen Raketenabwehr mit Stützpunkten in Polen, Tschechien, Rumänien, Großbritannien und der Türkei voran. Vorausgegangen war die Kündigung des Anti-Ballistic-Missile-Abkommens Ende 2001. Es hatte die amerikanisch-russischen Abkommen zur Begrenzung strategischer Nuklearwaffen (SALT/START) flankiert und galt bis dahin als Eckpfeiler strategischer Stabilität. Die politische Begründung, die Allianz müsse nuklear bestückte Interkontinentalraketen des Iran abwehren, blieb jedoch aus faktischen und konzeptionellen Gründen zweifelhaft. Russland billigte zwar

taktische und subregionale Abwehrfähigkeiten, war aber der Auffassung, eine künftige Fähigkeit der USA zur Abwehr von Interkontinentalraketen an den russischen Westgrenzen unterminiere seine strategische Zweitschlagfähigkeit. Im Gegenzug kündigte Moskau an, Kurzstreckenraketen in Kaliningrad zu stationieren. Sie sollten gegebenenfalls die Raketenabwehr ausschalten, um die russische Zweitschlagfähigkeit zu erhalten. Die NATO wertete dies als Drohung.

(5) Die Militärinterventionen westlicher Staaten in Serbien 1999, im Irak 2003 und in Libyen 2011 unter Führung der USA betrachtet Russland als Verletzung des Völkerrechts, Schwächung des Sicherheitsrates und antirussische Interessenpolitik. Dies gilt insbesondere für die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo Anfang 2008, das unter internationaler statusneutraler Überwachung steht. Russland bestreitet die alleinige Deutungshoheit des Westens darüber, unter welchen Umständen Ausnahmen von den Regeln des Völkerrechts erlaubt seien. Im Frühjahr 2008 wertete es die Beziehungen zu Abchasien und Südossetien auf.

(6) Mit der fortschreitenden NATO-Erweiterung und dem wachsenden Dissens in strategischen Fragen geriet das Konzept eines ungeteilten OSZE-Sicherheitsraums aus dem Blickfeld. Es besagt, dass kein Partner seine Sicherheit zu Lasten anderer erweitert. Die USA blockierten die russischen Vorschläge zu einer *Verrechtlichung* der OSZE als Regionalorganisation (Charta, Rechtsstatut). Während die USA ihr Engagement in der sicherheitspolitischen Dimension deutlich einschränkten, konzentrierten sie sich im Ständigen Rat in Wien darauf, Russland immer wieder mit Fragen der Menschenrechte und ungelöster Territorialkonflikte zu konfrontieren. Die beiderseitige Rhetorik fiel in die Sprache des Kalten Krieges zurück. Die moralisierende Berufung auf »Prinzipien« war wenig glaubwürdig, zumal sie nach »Freund« und »Feind« differenzierte und unterschiedliche Standards anlegte. So wurden Rechtsstaatsdefizite bei

Bündnispartnern wie der Wahlrechtsabschluss russischer »Nichtstaatsbürger« in Lettland und Estland ebenso marginalisiert wie die Bedeutung von Territorialkonflikten ohne russische Beteiligung. Dennoch nahm der damalige Präsident Medwedjew 2008 die OSZE-Konzeption eines gemeinsamen Sicherheitsraumes wieder auf: Mit seinem Vorschlag zu einem Europäischen Sicherheitsvertrag ging er nicht wesentlich über die OSZE-Sicherheitscharta von 1999 hinaus, wollte sie aber rechtsverbindlich festschreiben. Vor allem sollten Konsultationspflichten in strategischen Fragen verankert werden, welche die gegenseitige Sicherheit berührten. Kollektive Beistandsregelungen sollten erwogen werden. Während sich Frankreich verhandlungsbereit zeigte, diskreditierten die USA und neue NATO-Partner den russischen Vorschlag als Versuch, die europäische Sicherheitsarchitektur zu unterminieren und das Bündnis zu spalten.

(7) Mit dem amerikanischen Drängen auf die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens verschmolzen die Verweigerung der Ratifizierung des AKSE, das Raketenabwehrprojekt und die Marginalisierung der OSZE und des NATO-Russland-Rates aus russischer Sicht zu einem antirussischen geopolitischen Gesamtkonzept: Als die NATO 2008 – gegen hinhaltenden deutsch-französischen Widerstand – der politisch zerrissenen Ukraine und Georgien mit seinen ungelösten Territorialkonflikten die Mitgliedschaft anbot, signalisierte Russland erstmals, dass »rote Linien« erreicht seien. Es warnte davor, die Ukraine mit ihren prorussischen und prowestlichen Tendenzen zu spalten und postsowjetische Konfliktgebiete wie Abchasien und Südossetien mit russischen Verantwortlichkeiten, Friedenstruppen und prorussischen Bevölkerungsteilen in das NATO-Gebiet einzugliedern. Die Bündnispartner konterten mit dem Recht der Staaten auf freie Bündniswahl. Allerdings verhinderten Deutschland und Frankreich einen konkreten Zeitplan für den Bündnisbeitritt wegen der mangelnden Beitrittsreife und inneren Spannungen der

Kandidaten und der Folgen für die Sicherheitskooperation mit Russland.

Vom Georgienkrieg zum Maidan

Bis zur Krim-Krise hat kein Ereignis die vereinbarte Sicherheitskooperation so nachhaltig erschüttert wie der georgische Angriff auf Südossetien und russische Friedenstruppen im August 2008 sowie die folgende Militärintervention Russlands. Die USA und mittel- und osteuropäische Bündnispartner sahen darin den Beweis für die konkreten Gefahren, die von einem russischen Revisionismus für das »nahe Ausland« ausgingen. Russland hingegen fühlte sich in seinem Misstrauen gegen die geopolitische Agenda der USA im Zusammenspiel mit osteuropäischen Nachbarstaaten bestätigt: Georgien hatte vier Monate zuvor das Angebot der NATO-Mitgliedschaft erhalten; die georgischen Kampfbrigaden waren durch die USA, mittel- und osteuropäische NATO- und EU-Staaten, die Türkei und die Ukraine militärisch ausgerüstet, ausgebildet und unterstützt worden. Wie der georgische Angriff in Anwesenheit zahlreicher amerikanischer Berater und ohne robustes Eingreifen der USA erfolgen konnte, ist eine ungeklärte Frage. Der NATO-Russland-Rat versagte in der Krise, weil das Bündnis die Kooperation einstellte.

Für die russische Analyse bedeutsam blieb auch, dass der ukrainische Präsident Juschtschenko im August 2008 drohte, das Schwarzmeerflottenabkommen zu kündigen. So wollte er den aus der Georgienoperation zurückkehrenden russischen Flottenverbänden Hafendrechte entziehen und ihre Operationsfreiheit einschränken. Russland hat sich seither auf ähnliche Krisenentwicklungen nicht nur politisch, sondern auch militärisch eingestellt. Die Krim ist für die Südkomponente der maritimen Strategie Russlands von zentraler Bedeutung. Hier sind etwa 70% der Schwarzmeerflotte stationiert, Sewastopol ist ihr wichtigster Stützpunkt. Flug- und Übungsplätze, Logistik- und Sanitätszentren, Radar- und Kommunikationsanlagen sind über die ganze Halb-

insel verteilt. Die Schwarzmeerflotte garantiert Russlands Zugang zum Mittelmeer und unterstützt die politische Einflussnahme im Nahen Osten und in Nordafrika. Dafür gibt es keine Ausweichmöglichkeiten an dem schmalen Küstenstreifen des Schwarzen Meeres, der Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion verblieb.

Die Stationierung der Schwarzmeerflotte ist zwar vertraglich bis 2042 geregelt, doch hätte ein Westkurs der neuen ukrainischen Regierung diese strategische Position wie schon 2008 erneut gefährden können. Auch ohne die Aufkündigung des Vertrags hätte ein NATO-Beitritt der Ukraine zur Folge, dass das Schwarze Meer zu einem »NATO-Meer« würde. Es ist von drei NATO-Staaten und den NATO-Kandidaten Ukraine und Georgien weitgehend umschlossen. Die Schwarzmeerflotte hielt sich dann als »Gast« auf NATO-Gebiet auf, ihre Operationsfreiheit wäre eingeschränkt, Russland strategisch vom Süden her eingeschnürt.

Die russische Führung hielt dieses Szenario nach den Vorgängen auf dem Maidan für wahrscheinlich. Die öffentlichen Solidaritätsbekundungen amerikanischer sowie mittel- und osteuropäischer Politiker und Diplomaten in Kiew für die Protestbewegung und gegen den gewählten Präsidenten Janukowitsch erregten den russischen Verdacht, es handle sich um eine vom Westen gesteuerte Kampagne. Ihm wirft Russland vor allem vor, die Gewaltkomponente des revolutionären Umsturzes vom 18. bis zum 21. Februar und die Rolle militanter, bewaffneter Kräfte aus dem rechtsradikalen Spektrum unterschätzt zu haben. Jedoch hat das entschlossene Krisenmanagement der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens unter Beteiligung des russischen Menschenrechtsbeauftragten Lukin gezeigt, dass Deeskalation im europäischen Interesse lag und keineswegs aussichtslos war. Der zwischen Regierung und Opposition vermittelte Kompromiss vom 21. Februar 2014 war auch für Russland akzeptabel. Er ist jedoch von den Maidankämpfern zerrissen worden. Nach russischer Darstellung liefen erst unter

Drohungen Dutzende Abgeordnete der »Partei der Regionen« zur Opposition über und Präsident Janukowitsch wurde zur Flucht genötigt. Die so erzwungene Regierungsbildung könne daher nicht als legal betrachtet werden. Anders als am 21. Februar 2014 zwischen Präsident Janukowitsch und Opposition vereinbart, sei die Regierung nicht inklusiv, sondern rechtslastig. Vor allem vertrete sie nicht die Interessen der russischsprachigen Bevölkerung. Vielmehr richteten sich ihre ersten Maßnahmen (Sprachengesetz) gegen sie, während rechtsradikale Milizen ihre Waffen nicht abgegeben hätten.

Zweifel an der demokratischen Legitimität dieses Vorgangs sind nicht unbegründet. Erst freie Wahlen werden erweisen, wie die politischen Kräfte im Lande tatsächlich verteilt sind, und nur unabhängige Untersuchungen werden die Verantwortung für die Gewaltausbrüche zwischen dem 18. und 21. Februar klären können. Dennoch rechtfertigt dies nicht die russische Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine und die Verletzung ihrer Souveränität und territorialen Integrität. Da die russischsprachige Bevölkerung nicht vor einer humanitären Katastrophe stand, entbehrt auch die Berufung auf die *Schutzverantwortung* der realen Fundierung.

Das Scheitern von »Reset« und »Östlicher Nachbarschaftspolitik«

Die russische Deutung der Vorgänge auf dem Maidan als radikale antirussische Politikwende ukrainischer Putschisten mit westlicher Unterstützung zeigt, wie nachhaltig die Erfahrungen mit der Bush-Administration die russische Risikoperzeption geprägt haben. Denn anders als sein Vorgänger verfolgte Präsident Obama keine geopolitische Agenda in Osteuropa. Trotzdem hat seine hoffnungsvoll begonnene Resetpolitik (New-START-Vertrag 2010) das Misstrauen nicht überwinden können. Zwar verschwanden die Beitrittsoptionen der Ukraine und Georgiens von der politischen Agenda der NATO. Stattdessen rück-

ten nukleare Abrüstung, Nichtverbreitung und Nuklearsicherheit in den Mittelpunkt. Doch blieben zentrale strategische Fragen weiterhin umstritten, etwa die militärische Hilfe für Rebellen in Libyen und Syrien. Andererseits hatte die Obama-Regierung Frankreich und Großbritannien die Initiative überlassen. Nach dem Einsatz von Chemiewaffen in Syrien gelang sogar ein Kompromiss, der Russland als *global player* aufwertete. Gegen die Zusage des syrischen Verzichts auf Chemiewaffen und deren Zerstörung konnte ein amerikanischer Militärschlag abgewendet werden.

In Europa hingegen scheiterte die Resetpolitik in den wichtigsten Feldern strategischer Rückversicherungen, die bereits unter der Bush-Administration Gegenstand geopolitischer Dispute waren. So vollführte die amerikanische Verhandlungsleiterin Victoria Nuland Ende 2010 eine jähe Kehrtwende und machte damit einen schon abgestimmten Kompromiss zur Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Wien zunichte. Die informellen Gespräche wurden im Frühjahr 2011 eingestellt. Das Problem strategischer Zurückhaltungs-garantien durch konventionelle Rüstungskontrolle bleibt weiterhin bestehen.

Auch bei der Raketenabwehr konnte kein Konsens gefunden werden. Immerhin entschied Präsident Obama, die technische Entwicklung für die Phase IV des Raketenabwehrkonzepts der NATO in Europa (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) aufzugeben und nationale strategische Abwehrfähigkeiten gegen Nordkorea auf See und in Alaska zu stationieren. Die Neuorientierung der iranischen Nuklearpolitik unter dem kompromissbereiten Präsidenten Rohani erlaubt dem Bündnis, das iranische Risiko neu zu bewerten. Eine NATO-Erklärung über den Verzicht auf Phase IV erscheint konzeptionell denkbar, angesichts der Krim-Krise aber derzeit kaum verhandelbar.

Auslöser für die Maidanproteste war jedoch nicht die Frage einer NATO-Anbindung, sondern die Abkehr der ukrainischen Führung vom schon ausgehandelten Assoziierungsabkommen mit der Europäischen

Union. Diese hatte mit der östlichen Dimension ihrer Nachbarschaftspolitik Staaten angesprochen, die Bündnispartner Russlands sind (Weißrussland, Armenien), von Territorialkonflikten mit direkter oder indirekter Beteiligung Russlands betroffen sind (Aserbeidschan, Moldau) oder (zusätzlich) im Zentrum geopolitischer Auseinandersetzungen standen (Ukraine, Georgien). Die EU-Angebote traten zudem in Konkurrenz zum russischen Projekt der Eurasischen Union und zur Ausweitung der Zollunion Russlands mit Kasachstan und Weißrussland. Es wäre daher naiv zu glauben, dass die Assoziierungsabkommen keine geopolitische Bedeutung hätten. Dagegen sprechen der politische Kontext ihres Entstehens (2008) und die Interessen, Ziele und Interpretationen ihrer mittel- und osteuropäischen Protagonisten. Sie hatten sich in den zurückliegenden Konflikten auf Seiten der USA gegen Russland positioniert und für den NATO-Beitritt der Ukraine und Georgiens geworben. Ihre Auslegung der Abkommen war keine technische, sondern eine politische: Es ging um die Hinwendung dieser Staaten *entweder* nach Europa *oder* nach Russland. So drückte der litauische Ratsvorsitz schon anlässlich der armenischen Ablehnung eines umfassenden Freihandelsabkommens sein Bedauern aus, dass sich Armenien *für* Russland und *gegen* Europa entschieden habe. Vor diesem Hintergrund gewinnt die umstrittene Frage, ob sich EU-Freihandelsabkommen mit der russischen Zollunion vereinbaren lassen, eine weit über handelstechnische Details hinausgehende politische Bedeutung. Offensichtlich hat die Europäische Kommission sie unterschätzt. Auch auf dem Maidan wurde das Abkommen zum Symbol für eine politische Richtungsentscheidung: für Russland oder für Europa.

Folgerungen und Empfehlungen

Nach langjähriger Frustration über die westliche Missachtung von Sicherheitsvereinbarungen und russischen Interessen war für Präsident Putin mit der befürchte-

ten Bedrohung der russischen Position auf der Krim die »rote Linie« überschritten. Diese russische Interpretation ist überzogen, die Annexion völkerrechtswidrig und politisch unklug. Aber sie kann auch als strategisch defensive Reaktion auf eine ambivalente westliche Politik gegenüber Russland gedeutet werden.

Das Sicherheitsklima zwischen dem Westen und Russland dürfte mittelfristig vergiftet und von gegenseitigem Misstrauen geprägt sein. Im Kern geht es um den politischen Einfluss, die strategische Ausrichtung und die daraus erwachsenden militärischen Optionen im postsowjetischen Raum. Gleichwohl erscheint ein Rückfall in die Konfrontation nicht unabwendbar, zumal die kennzeichnenden Elemente des Kalten Krieges fehlen: Ideologie- und Systemkonflikt und militärische Blockkonfrontation mit großangelegten Angriffs- und Eskalationsstrategien. Vielmehr stellt sich die Frage, ob der zwischen 1997 und 2002 vereinbarte *Acquis* geopolitischer und militärstrategischer Zurückhaltung revitalisiert und angepasst werden kann, um langfristig gegenseitige Bedrohungswahrnehmungen zu überwinden, die Sicherheitskooperation wieder aufzunehmen und eine neue Vertrauensbasis zu schaffen. Dazu können folgende Elemente beitragen:

(1) Am Schutz der NATO- und EU-Partner dürfen keine Zweifel aufkommen. Dennoch muss der berechtigte Anspruch auf die kollektive Verteidigung der territorialen Integrität der Partner mit dem Ziel in Einklang gebracht werden, keine neue militärische Trennlinie in Europa zu ziehen und keine grenznahen Drohpotentiale aufzubauen. Vereinbarungen über reziproke strategische Zurückhaltung sollten auf frühere Zusicherungen zurückgreifen und am besten in rechtsverbindlichen und verifizierbaren Rüstungskontrollvereinbarungen niedergelegt werden. Sie werden Elemente numerischer Stationierungsbeschränkungen in sensiblen geographischen Räumen wie den baltischen Staaten enthalten müssen, die bisher keinen KSE-Rüstungsbegrenzungen unterliegen.

(2) Alle OSZE-Staaten sollten ihr Bekenntnis zur Einhaltung der Prinzipien des Völkerrechts und der KSZE-Schlussakte von Helsinki erneut bekräftigen. Dies gilt insbesondere für die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten und das Gewaltverbot. Es sollte klargestellt werden, dass Entscheidungen über Ausnahmen in humanitären Notfällen der Schutzverantwortung der gesamten Staatengemeinschaft obliegen, allen voran dem Sicherheitsrat, und nicht zu unilateralem gewaltsamem Vorgehen einzelner Staaten berechtigen.

(3) Im Falle ungelöster Territorialkonflikte, die aus dem Zusammenbruch föderal aufgebauter Staaten entstanden, müssen Selbstbestimmungsrechte aus den früheren Föderationsverfassungen, der Anspruch auf die territoriale Integrität von Nachfolgestaaten und die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der subregionalen Stabilität sorgfältig abgewogen werden. Unilaterale gewaltsame Lösungen, etwa unter Berufung auf historische Ansprüche und ethnisch-kulturelle Bindungen, müssen geächtet bleiben. Diplomatische Lösungen sollten in multilateralen Verhandlungsformaten angestrebt werden.

(4) Um friedliche und ausgewogene Lösungen zu ermöglichen, sollten internationale Friedenstruppen ein stabiles Sicherheitsumfeld gewährleisten. Die OSZE sollte dafür größere Verantwortung übernehmen.

(5) Vor allem muss vermieden werden, dass Territorialkonflikte zum Symbol und Kristallisationspunkt geopolitischer Nullsummenspiele werden. Rüstungskontrollabkommen sollten so konzipiert werden, dass lokale Lösungen ohne Furcht vor geostrategischen Verlusten möglich werden. Sie dürfen daher nicht als Hebel missbraucht werden, um bevorzugte politische Lösungen zu erzwingen.

(6) Neben der Krisendiplomatie des Weimarer Dreiecks haben vor allem die autonomen Institutionen der OSZE und Rüstungskontrollmechanismen kurzfristig vor Ort zum Krisenmanagement beigetragen. Ihre

paneuropäische Orientierung, Inklusivität und Konsensfundierung haben sich als Stärke erwiesen. Freilich wurden auch ihre technischen Begrenzungen deutlich. Das Instrumentarium der OSZE muss daher gestärkt werden. So sollten die Schwellenwerte des Wiener Dokuments für die Notifizierung und Beobachtung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten gesenkt und die Quoten für Routinebeobachtungen und Inspektionen erhöht werden.

(7) Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten am Ziel festhalten, einen paneuropäischen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen, und dies auf dem Belgrader OSZE-Treffen Ende 2015 konkretisieren. Das Konzept schließt aus, dass einzelne Staaten oder Bündnisse anstreben, ihre Sicherheit zu Lasten von Partnern zu verbessern. Dies sollte bei der Konfiguration der strategischen Raketenabwehr ebenso berücksichtigt werden wie bei künftigen Bündniserweiterungen. Zwar hat die freie Bündniswahl weiterhin uneingeschränkte Gültigkeit. Jedoch muss bei Bündnisbeitritten und den daraus resultierenden militärischen Optionen die regionale Stabilität im Auge behalten werden. Beitritte sollten am besten in einem abgestimmten Rahmen vereinbart werden.

(8) Ein geopolitischer Wettkampf um Staaten, deren Bevölkerung sowohl prowestliche als auch prorussische Tendenzen aufweist, muss unterbleiben. Solche Staaten eignen sich für die paneuropäische Brückenbildung und sollten ihre politisch-ökonomischen Bindungen ausgewogen und miteinander vereinbar gestalten.

(9) Angesichts gemeinsamer globaler Interessen und Herausforderungen ist eine Rückkehr zur Sicherheitskooperation notwendig. Deutschland wird dabei weiter eine Führungsrolle spielen und europäische Interessen einbringen müssen.

(10) Eine künftige Sicherheitskooperation setzt voraus, dass Russland auf militärische Drohungen und weitere Eingriffe in der Ostukraine verzichtet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364