



IFSH

Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH

Positionspapier aus der Kommission

Ost-West-Beziehungen: Vertrauensbildung ist notwendig

1. Beobachtungen zur Lage

Die Bilder friedlicher Demonstranten, die auf dem Majdan gegen das Regime des Viktor Janukowitsch und für eine Perspektive der Ukraine in der Europäischen Union (EU) protestierten, wirken mittlerweile wie aus einer anderen Epoche. Dabei sind sie nur etwas mehr als ein Jahr alt. Nahezu in Echtzeit ließ sich die Eskalation in der Ukraine bis in einen blutigen Krieg verfolgen. Anstatt dem Land bei der Bewältigung seiner Krise koordinierte Hilfe anzubieten, trugen sämtliche externen Mächte – die EU und die USA ebenso wie Russland – mit ihren gegenläufigen ordnungspolitischen Forderungen zur Verschärfung der Lage bei. Mehr noch: Der Konflikt zwischen dem Westen und Russland, der seit Ende der Blockkonfrontation weitgehend im Verborgenen geschwelt hatte, brach in aller Schärfe auf. Das Ausmaß, in welchem sich die jüngsten Entwicklungen von den Eruptionen der Vergangenheit – etwa im Zusammenhang mit dem Kosovokrieg, den die NATO 1999 gegen den erklärten Willen Moskaus führte, aber auch im Kontext des Georgienkrieges 2008, den Russland als Selbstverteidigung deutete, während der Westen ihn als Aggression einstufte – unterscheidet, wird darin deutlich, dass Russland Weihnachten 2014 eine neue Militärdoktrin veröffentlichte, in der die NATO als potenzielle Gefahr für die eigene Sicherheit hervorgehoben wird.

Die NATO reagierte darauf prompt und betonte, ihr eigenes Verhalten sei ausschließlich defensiv und Russland habe, beginnend mit dem Völkerrechtsbruch bei der Eingliederung der Krim, die Eskalation verursacht. Auch mit der zwielichtigen militärischen Unterstützung der gewaltsamen Auseinandersetzungen

im Osten der Ukraine habe Russland die Lage verschlimmert. Doch auch der Westen hat mit dem Einstieg in Sanktionen dem Ausschluss Moskaus aus gemeinsamen Diskussionsforen wie der G 8 und oft auch durch seine Rhetorik zur Eskalation beigetragen. Zudem treten auf beiden Seiten inzwischen Verfechter verstärkter Rüstungsanstrengungen auf den Plan. Mittlerweile sind die einzelnen Fäden – Auseinandersetzungen in der Ukraine, der Zwist der Ordnungsmächte um den künftigen Kurs Kiews sowie die Eskalation zwischen dem Westen und Russland – gleichsam zu einem Gordischen Knoten miteinander verstrickt. Zwar sind schnelle und umfassende Lösungen momentan schwer vorstellbar, aber kleinere Korrekturen reichen längst nicht mehr aus. Vielmehr müssen unabdingbare Voraussetzungen für einen langen, mühsamen und teilweise auch schmerzlichen Prozess der Deeskalation geschaffen werden. Zu diesen gehören an erste Stelle Empathie und Vertrauen.

Bevor wir unseren Vorschlag einer umfassenden Vertrauensbildung unterbreiten, möchten wir einige der Ursachen und Versäumnisse aufzeigen, die unseres Erachtens nach zum Scheitern des 1989/1990 allseits beschworenen Neuanfangs in den Ost-West-Beziehungen geführt haben.

2. *Mögliche Ursachen und Versäumnisse*

Sicherlich ist es nicht möglich, in unserer Stellungnahme eine komplette Analyse der letzten knapp 25 Jahre vorzulegen. Allerdings wollen wir einige Aspekte herausgreifen, die uns vordringlich erscheinen. Dabei legen wir den Schwerpunkt der Betrachtung auf die eigene, die „westliche“ Seite, um nicht die politische Praxis wechselseitiger Schuldzuweisungen zu reproduzieren. Ursachen und Versäumnisse sehen wir vor allem in folgenden Bereichen.

2.1 *Strukturelle Defizite*

Offensichtlich erweist sich die gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung als nicht krisenfest. Obwohl in Vorbereitung auf den Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Rahmen der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Paris 1990 zahlreiche Vorschläge für ein kooperatives Sicherheitssystem unterbreitet worden waren, konnten sie sich nicht durchsetzen. Dazu trugen nicht zuletzt Vorbehalte in westlichen Hauptstädten – vor

allein in Washington, London und Paris – bei. Sie fürchteten eine Marginalisierung exklusiv westlicher Organisationen, insbesondere der NATO, aber auch der EU. Die KSZE wuchs zwar noch bis Mitte der 1990er Jahre institutionell auf und präziserte ihr normatives Fundament in zahlreichen Dokumenten. Die Teilnehmerstaaten trugen dem 1995 mit einer Umbenennung in „*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*“ (OSZE) Rechnung. An dem politisch verbindlichen Charakter ohne völkerrechtliche Bindungswirkung ihrer Dokumente bei wenigen Ausnahmen (Vertrag zur friedlichen Streitbeilegung, Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa) änderte dies jedoch nichts. Das kann durchaus auch als Stärke der OSZE angesehen werden, die etwa die normative Ausgestaltung der Minderheitenrechte überhaupt erst ermöglichte. Als fatal erwies sich hingegen die fortschreitende politische Marginalisierung der OSZE. Insbesondere der Westen entkleidete sie ihrer sicherheitspolitischen Funktion. Er reduzierte sie auf eine Einrichtung, die vor allem auf dem Gebiet der ehemaligen Mitglieder der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) Demokratisierung begleitete und Wahlen beobachtete. Diese Themen gehören zweifellos zu ihrem seit 1990 definierten Aufgabenbereich, aber sie bilden vorrangig den *Acquis* des Westens ab. Moskaus Interesse an einer Organisation, die als einzige die zumindest formal gleichberechtigte Einbeziehung Russlands in eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung ermöglichen konnte, diente die OSZE kaum noch. Spätestens der Kosovokrieg 1999 zerschlug Moskaus Hoffnungen auf institutionalisierte Mitgestaltung europäischer Sicherheit. Die thematische Schiefelage zugunsten der sicherheitspolitischen Aufgaben der OSZE widerspricht indes ihrem Gründungsdokument, nämlich der Schlussakte von Helsinki 1975: Hierin verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, *alle* Prinzipien des Dekalogs zu achten bzw. jedes von ihnen im Lichte der jeweils anderen auszulegen.

2.2 *Ausnutzung machtpolitischer Asymmetrien*

Aus dem Ende der Blockkonfrontation ging, geopolitisch betrachtet, eine Seite als vermeintlicher „Sieger“ hervor: der Westen. Seine sicherheitspolitischen Institutionen dehnten sich infolge der Auflösung des östlichen Bündnissystems und des Zerfalls der Sowjetunion aus, ohne dass Russland gleichberechtigt eingebunden wurde. Die Einflussphäre Moskaus schrumpfte erheblich. Zwar erfolgte die Erweiterung der NATO um Länder der vormaligen WVO einschließlich der unmittelbar an Russland grenzenden baltischen Staaten sowie die Erweiterung der

EU auf ausdrücklichen Wunsch und mit erklärtem Willen der Bevölkerungen dieser Staaten, aber in der russischen militärischen und politischen Elite wurden die Übertritte als wachsende Bedrohung wahrgenommen. Dies umso mehr, als die Kompensationsangebote des Westens immer schmäler ausfielen, je größer die NATO wurde – vor der ersten NATO-Osterweiterung 1999 wurde die NATO-Russland-Grundakte verabschiedet, vor der zweiten 2004 der NATO-Russland-Rat reformiert, die dritte Erweiterung 2009 erfolgte ohne Kooperationsangebot an Russland. Zwar machte die letzte Erweiterungsrunde der NATO noch vor Georgien und der Ukraine halt – für beide Länder wurde sie jedoch, ohne Festlegung des Zeitpunktes, bereits beschlossen. Damit drang das Bündnis immer mehr bis an die russische Grenze vor, während die institutionellen Strukturen für gemeinsame Sicherheit in Europa schwächer wurden. Dass dies in Russland die Alarmsirenen schrillen lässt, kann aus einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Perspektive, die westliche Regierungen wie selbstverständlich auch für sich beanspruchen – aktuelle Beispiele Afghanistan, Iran oder Mali – letztlich nicht verwundern.

Hinzu kamen gegen Ende der Präsidentschaft Boris Jelzins extreme innenpolitische und wirtschaftliche Probleme, die Russland an die Grenze des Ruins brachten. Ein derart geschwächter Akteur vermochte seinen Anliegen auf internationaler Ebene kaum den erforderlichen Nachdruck zu verleihen, um sich bei einem kraftstrotzenden Gegenspieler zumindest Gehör zu verschaffen, geschweige denn, seine Anliegen machtvoll durchzusetzen. Insofern spiegelte sich in der Dominanz des Westens auch die Schwäche Russlands wider. Nur unter dieser Bedingung war der Kosovokrieg der NATO auch gegen den erklärten Willen des Kreml denkbar, ohne dass dies für den Westen gleichsam zum Hasardeur-Ritt mutierte. Trotzdem zeugt es von geringer politischer Klugheit, die machtpolitische Schwächephase Russlands bis ins Letzte auszureizen. Unter Wladimir Putin ist Russland, wenngleich weit von der Machtfülle der ehemaligen Sowjetunion entfernt, inzwischen jedenfalls nicht länger zum bloßen Nachvollzug der westlichen Agenda bereit: Es bekräftigt seinen Anspruch auf ordnungspolitische Mitgestaltung. Der Westen hat beides unterschätzt: Die Relevanz des post-sowjetischen Raumes für Moskaus Sicherheit ebenso wie das legitime russische Streben nach Mitgestaltung und Anerkennung.

3. *Vorschläge zur Vertrauensbildung*

Die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland wirken derart zerrüttet, dass es mit einer bloßen Rückkehr zum *Status quo ante* nicht mehr getan ist. Auch die Wiederholung eines „Resets“, mit dem die damalige Außenministerin der USA, Hillary Clinton, die Beziehungen des Westens zu Russland auf eine neue Grundlage zu stellen versuchte, wäre unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht einmal gehaltvolle Symbolik, sondern käme über eine hohle Geste ohne inhaltliche Entsprechung nicht hinaus. Was also tun? Die Frage ist einfacher gestellt als beantwortet. Unter den gegenwärtigen Bedingungen muss es auf jeden Fall darum gehen, an der Eskalationsspirale nicht weiter zu drehen, sondern aus ihr auszusteigen. Aber bereits das dürfte kaum funktionieren, ohne konstruktive Perspektiven zu eröffnen. Gleichzeitig ist die Situation viel zu verfahren, als dass sie sich durch die Arbeit an noch so relevanten Details – wie etwa der Flankenregelung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) – wirklich ändern ließe, wenn diese nicht in ein breiteres Konzept der Vertrauensbildung eingebunden sind.

Als vertrauensbildende Maßnahme schlagen wir ein mehrteiliges Konferenzprojekt im Rahmen der OSZE vor, das all ihren Teilnehmerstaaten offensteht. Es darf ausdrücklich nicht an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft werden, die es ja erst herstellen soll. Die erste Runde sollte, zur Dokumentation des Dissenses als Durchgangsstadium der Vertrauensbildung dienen. Der Westen und Russland, aber auch die anderen Beteiligten, sollten jeweils ihre Sicht auf die aktuelle Lage und die Entwicklungen der letzten 25 Jahre in einem gemeinsamen Dokument darlegen. Das verlangt danach, nicht nur die Fehler des jeweils anderen aufzuzeigen, sondern auch zu reflektieren, wo durch eigenes Verhalten Weichenstellungen in falsche Richtungen erfolgt sind. Gleichzeitig hätten die verschiedenen Parteien zu präsentieren, was sie für erforderlich erachten, um zu einem neuen Miteinander zu gelangen. Dies schließt Anregungen ein, wo sie bereits jetzt aus ihrer Sicht Möglichkeiten sehen, auf den anderen zuzugehen. Damit der gewünschte Effekt erzielt werden kann, nämlich den Einstieg in einen offenen und gleichberechtigten Diskurs zu schaffen, müssen alle Positionen in das Abschlussdokument eingehen können. Das bedeutet: Keiner Seite steht das Recht zu, in die Formulierungen der

anderen einzugreifen oder diese gar zu blockieren. Nur wenn alle Positionen auf dem Tisch liegen, lassen sie sich diskutieren und dokumentieren. In einer zweiten Runde ginge es darum, auf den erzielten Ergebnissen zu einem neuen Miteinander im OSZE-Raum zu gelangen, das sich in einem neuen Grundsatzdokument zur gesamteuropäischen Sicherheit abbilden sollte, das auch von weiteren Übereinkünften in Fachfragen flankiert werden könnte. Die Schlussakte von Helsinki und all die Folgedokumente der OSZE stellen eine Grundlage bereit, auf der sich gut aufbauen lässt.

Sicherlich ist ein solches Format kein *Deus ex Machina*, der gleichsam automatisch Schritte in die richtige Richtung lenkt. Denn es müsste bei allen Beteiligten mit dem aufrichtigen Willen zur schonungslosen, tabufreien Diskussion gefüllt und von der Idee einer umfassenden Kooperation getragen werden. Dazu gehört auch zu überlegen, wie besonders heikle Streitpunkte – erinnert sei hier an die Krim oder die bereits vollzogene Erweiterung westlicher Organisationen – nicht als Hindernis, sondern als Herausforderung für Kooperation wirken können. Unterstützt werden könnte dieser Staatenprozess durch eine Konferenzserie gesellschaftlicher Kräfte. Auch ein Expertendiskurs, wie unter dem Vorsitz des ehemaligen Botschafters Wolfgang Ischinger initiiert, stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. Wichtige Themenfelder sollten die völkerrechtliche Interpretation von Schlüsselbegriffen wie Gewaltverbot, Souveränität und Selbstbestimmung, der Einbezug nicht-staatlicher Gewaltakteure in das Konfliktgeschehen, das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaften, die institutionelle Organisation von Frieden und Sicherheit in Europa sowie Fragen der wirtschaftlichen Integration und Abschottung sein.

Allerdings darf nicht auf das Ergebnis dieses zeit- und arbeitsintensiven Konferenzprojekts gewartet werden. Vielmehr sind alle Beteiligten dazu aufgefordert, bereits jetzt alles zu tun, was der Vertrauensbildung dient, und alles zu unterlassen, was ihr schadet. Das würde die Glaubwürdigkeit des bekundeten Kooperationswillens mit praktischen Maßnahmen untermauern – durchaus in der Hoffnung, die jeweils andere Seite möge nachziehen und so einen dynamischen Prozess der Vertrauensbildung in Gang setzen.

Deutschland ist seit Jahresbeginn Mitglied der OSZE-Troika und wird 2016 den Vorsitz übernehmen. Damit erwachsen Chancen und Verantwortung, um zu versuchen, den „Teufelskreis“ einer Eskalation der Krise in Europa zu durchbrechen und Grundlagen für einen „Engelskreis“ wachsender gemeinsamer Sicherheit zu legen. Wir ermutigen die Bundesregierung, intensive politische Anstrengungen für Vertrauensbildung zu unternehmen.

Das Positionspapier wird mitgetragen von:

Detlef Bald
Jörg Barandat
Michael Brzoska
Peter Buchner
Hans-Georg Ehrhart
Jana Hertwig
Sabine Jaberg
Berthold Meyer
Burekhardt Müller- Sönksen
Reinhard Mutz
Winfried Nachtwei
Bernhard Rinke
Claus von Rosen
Michael Staack