

Eine Aufgabe für Generationen

Der Westen muss gegenüber Russland auf eine neue Doppelstrategie setzen

Wolfgang Ischinger | **Mit dem Tabubruch, Grenzen nicht gewaltsam zu verändern, hat Moskau der Idee einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft schweren Schaden zugefügt. Strategische Geduld ist nun gefragt. Der Westen sollte das Ziel aber nicht aufgeben und im Umgang mit Russland auf Einhegung und Einbindung setzen. Ansatzpunkte dafür gibt es.**

Westliche Politiker weisen gern darauf hin, dass es für die Krise in der Ukraine keine militärische Lösung gebe. Das stimmt – aber nur aus deren Perspektive. Moskau hat mit Erfolg militärische Mittel eingesetzt; mit dem Ergebnis, dass die Vision einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft enormen Schaden erlitten hat. Weder die Annexion der Krim noch die Destabilisierung der Ukraine wurden durch das derzeitige europäische Sicherheitssystem verhindert. Und ungeachtet der im September 2014 beschlossenen Waffenruhe von Minsk werden in dem Land, das 2012 Gastgeber der Fußball-Europameisterschaft war, immer noch Menschen durch Kriegshandlungen getötet. In Verletzung des euro-atlantischen *acquis* von Helsinki, nach dem Grenzen nur mit friedlichen Mitteln verändert werden dürfen, hat Russland seine eigene Grenze zur Ukraine nicht respektiert und offen und verdeckt militärische Gewalt eingesetzt.

Heute fühlen sich nicht nur die Ukraine, sondern auch andere Länder wie Moldau, Georgien und die baltischen Staaten bedroht. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Grauzone zwischen EU/NATO und Russland entsteht. Aus Moskauer Sicht bilden diese Länder einen *cordon sanitaire*. Dabei wollten wir unterschiedliche Abstufungen an Sicherheit in Europa stets vermeiden. Bislang haben NATO und EU ein recht hohes Maß an Geschlossenheit gezeigt und mit Wirtschaftssanktionen sowie mit einem Programm der militärischen Rückversicherung geantwortet. Aber die Einheit des Westens dürfte weiter auf die Probe gestellt werden, selbst, wenn das Waffenstillstandsabkommen halten sollte.

Die Krim-Frage darf nicht von der Agenda verschwinden. Da sie aber unter den gegebenen Umständen nicht gelöst werden kann, sollte man sie ausklammern – analog zum Ansatz Egon Bahrs, den er wählte, um 1972 die festgefahrenen Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten zum Erfolg führen zu können. Die heutige Krise ist keine kurzfristige Verschlechterung

der Wetterlage, wir haben es mit einem grundlegenden Klimawandel in den Ost-West-Beziehungen zu tun. Diese Lage wird sich so schnell nicht ändern.

Russische Nullsummenlogik

Nach russischem Verständnis wollte die EU die Ukraine enger an Europa binden und sie dazu bringen, ihre Verbindungen zu Russland zu kappen. Doch ist es schlicht nicht wahr, dass Kiew gezwungen wurde, sich zwischen der EU und Russland zu entscheiden. Richtig ist, dass die EU nicht bereit war, eine russische Beteiligung an den Verhandlungen mit Kiew über ein Assoziierungsabkommen zu akzeptieren. Wer wären wir denn, Kiew vorzuschreiben, dass bei Verhandlungen über die zukünftige Richtung der Ukraine eine dritte Partei mitentscheiden darf? Die EU handelte richtig, als sie sicherstellte, dass nicht der Eindruck entstehen konnte, man ließe Moskau über die Zukunft der Ukraine entscheiden.

Diesen Punkt hat Bundeskanzlerin Angela Merkel Ende November im Bundestag unterstrichen, als sie ihre eigene, ein Jahr zuvor gehaltene Bundestagsrede zitierte: „Die EU hat immer wieder Gesprächsangebote an Russland gerichtet, um die beiderseitigen Vorteile einer Kooperation herauszuarbeiten. Wir müssen – das ist meine tiefe Überzeugung – weiter daran arbeiten, dass es kein Entweder-oder zwischen einer Annäherung der Länder der Östlichen Partnerschaft an die EU und dem russischen Bemühen um eine engere Partnerschaft mit diesen Ländern geben sollte.“

Selbst wenn das Assoziierungsabkommen für den ukrainisch-russischen Handel Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte, betonte die Kanzlerin, könne das weder als Legitimation der Krim-Annexion herhalten noch als Rechtfertigung der Beteiligung Russlands an den Kämpfen um Donezk und Luhansk.

Übrigens ist Russlands Opposition gegen die EU ein vergleichsweise junges Phänomen. 2004 erklärte Putin auf einer Pressekonferenz: „Wenn die Ukraine der EU beitreten möchte und die EU die Ukraine als Mitglied akzeptiert, dann würde Russland, denke ich, das begrüßen, denn wir unterhalten eine Sonderbeziehung zur Ukraine.“ Zehn Jahre später kann Russland noch nicht einmal ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine akzeptieren.

Welche russischen Klagen verdienen eine ernsthafte Debatte? Die wichtigste ist, dass der Westen das gemeinsame europäische Haus gebaut hat – aber ohne ein Zimmer für Russland, wie es die amerikanische Zeithistorikern Mary-Elise Sarotte unter Verwendung einer Metapher Michail Gorbatschows formuliert hat. In den Debatten über die NATO-Erweiterung in den neunziger Jahren bestand die Bundesregierung auf einer Zwei-Säulen-Strategie: Ja zur NATO-Erweiterung, aber begleitet von einer intensivierten Partnerschaft mit Russland. Helmut Kohl beharrte darauf, dass beide Aspekte ausbalanciert werden und einander ergänzen müssten. Ohne NATO-Erweiterung hätten sich die Staaten Mittel- und Osteuropas weiterhin nicht sicher gefühlt. Doch ohne starke NATO-Russland-Partnerschaft würde Russland aus dem gemeinsamen Haus ausgeschlossen. Deshalb wurde eine Doppelstrategie entwickelt und umgesetzt.

Kiew musste sich nicht zwischen EU und Russland entscheiden

Diese Doppelstrategie wurde bedauerlicherweise während der Regierung George W. Bushs aufgegeben. Sie entschied sich gegen eine Weiterführung der Gore-Tschernomyrdin-Kommission, die unter Präsident Bill Clinton ein wichtiger bilateraler Kanal gewesen war. Und sie zog sich aus dem Anti-Ballistic Missile-(ABM)-Vertrag zur Begrenzung von Raketensystemen zurück – ein besonders empfindliches Thema für Russland, weil es das einzige ist, bei dem es noch auf gleicher Ebene mit den USA steht – und weil Moskau begann, Pläne für ein Raketenabwehrschild zu entwickeln.

Wie geht man mit einem Land um, das sich als Opfer empfindet?

Die Regierung Bush drängte auf Fortsetzung der NATO-Erweiterung und unterstützte Kiew und Tiflis bei ihren Bemühungen um eine Mitgliedschaft, obwohl es weder in der Ukraine noch in Georgien einen Konsens in dieser Frage gab. Beim NATO-Gipfel von Bukarest 2008 lehnten Frankreich und Deutschland den amerikanischen Vorschlag ab, den „Membership Action Plan“ auf die Ukraine und Georgien auszuweiten. Kurz danach eskalierten die Spannungen zwischen Russland und Georgien, und russische Truppen besetzten Teile des georgischen Territoriums. Aus russischer Sicht ignorierte der Westen weiterhin Russlands Sicherheitsinteressen; nur eine deutliche Botschaft konnte dem Einhalt gebieten.

Dieses Gefühl ist in Russland weit verbreitet. Im Sommer des russisch-georgischen Krieges 2008 schrieb Michail Gorbatschow in der *New York Times*: „Immer wieder hat man Russland erklärt, es habe vollendete Tatsachen hinzunehmen: die Unabhängigkeit des Kosovo; die Aufkündigung des ABM-Vertrags und die amerikanische Entscheidung, in Nachbarländern Raketenabwehrsysteme zu installieren; die unendliche Erweiterung der NATO. Gleichzeitig säuselte man über Partnerschaft. Wieso sollte irgendjemand bei dieser Scharade mitspielen?“ Und weil das Gefühl, der Westen habe Russlands Schwäche nach dem Zerfall der Sowjetunion ausgenutzt, so verbreitet ist, ist Putins Politik der Wiedererlangung eines Weltmachtstatus für Russland ausgesprochen populär. Wenn der Westen also einen großen Fehler begangen hat, dann den, die ursprüngliche Doppelstrategie der NATO aufzugeben.

Innenpolitische „Game-changer“

Wie geht man mit einem Land um, das sich als Opfer empfindet? Nichts von dem Vorhergehenden sollte als Entschuldigung für Russlands Verhalten oder den Revisionismus gelten, der Putins Außenpolitik heute auszeichnet. Aber wenn wir mit Moskau produktiv umgehen wollen, müssen wir die Wahrnehmungen und Emotionen verstehen, die den Hintergrund des russischen Handelns bilden. Das Gefühl, vom Westen ungerecht behandelt worden zu sein, macht es sehr schwer, ein konstruktives Verhältnis mit Moskau zu erreichen.

Das heutige Problem besteht darin, dass Russland nur im militärischen Sinne (vor allem auch wegen seines Atomwaffenarsenals) und mit Blick auf seine Energieressourcen eine Großmacht ist. Großmachtstatus hängt im 21. Jahrhundert aber nicht nur von den militärischen Fähigkeiten ab, sondern auch vom Vermögen, zu überzeugen und Partner zu gewinnen, sich einzubrin-

gen und andere einzubeziehen. Nach dieser Definition ist Russland heute sicherlich keine Supermacht.

Als die Regierung Obama ins Amt kam, entschloss sie sich, das Verhältnis mit Russland grundlegend neu zu bestimmen. Obama konzipierte die Raketenabwehrpläne neu, machte sie zum NATO-Projekt und lud Russland zur Kooperation ein. Diese Strategie zeitigte positive Resultate, darunter einen neuen START-Vertrag und eine Zusammenarbeit in Sachen Afghanistan und Irak. Aber auf beiden Seiten blieben Zweifel über die Intentionen der anderen. Statt zum „Game-changer“ zu werden und als Dach des gemeinsamen Hauses zu dienen, wurde das Raketenabwehrsystem eine Art „Game-breaker“.

Was sich allerdings tatsächlich veränderte, war Russland selbst, wie Michael McFau, früherer US-Botschafter in Moskau, beobachtete: „Russlands Außenpolitik wurde nicht als Antwort auf die amerikanische Politik immer aggressiver; sie veränderte sich als Resultat interner russischer politischer Dynamiken. Die Veränderung setzte ein, als Putin und sein Regime zum ersten Mal unter Druck gerieten.“ Viele Beobachter gehen davon aus, dass Putin mit den Demonstrationen vor seiner erneuten Wahl zum Präsidenten den Eindruck gewann, jemand versuche, einen Regimewechsel herbeizuführen. Darum ist er auch so entschlossen, jede weitere „Farbenrevolution“ zu verhindern. Strobe Talbott hat es 2014 in einem Essay so beschrieben: „Putins Aggression ist nur vor dem Hintergrund dessen verständlich, was zum Leitmotiv seiner Präsidentschaft geworden ist: die Uhr zurückzudrehen. Viele Jahre lang hat das bedeutet, die Reformpolitik seiner direkten Vorgänger zurückzunehmen und zentrale Merkmale des sowjetischen Systems innerhalb der Grenzen der Russischen Föderation wieder einzuführen.“

Die Veränderung setzte ein, als Putin zum ersten Mal unter Druck geriet

Eine neue Doppelstrategie

Wie sollte der Westen auf den Putinschen Revisionismus reagieren? Wie könnte eine Strategie aussehen, mit der man weder die grundlegenden Normen über Bord wirft, die weite Teile des euro-atlantischen Raumes teilen, noch Öl ins Feuer gießt? Ich würde eine neue Doppelstrategie vorschlagen:

Wir brauchen strategische Geduld, und wir sollten versuchen, aus einer Position der Stärke und nicht der Schwäche und Unentschlossenheit zu verhandeln. In seiner ersten Rede nach seinem Amtsantritt hat der neue NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg betont, dass sich gute Beziehungen zu Russland vermutlich eher erreichen lassen, wenn das Bündnis stark ist. Die wiederholte Bestätigung unserer Verpflichtung zum gegenseitigen Beistand nach Artikel 5 und die Unteilbarkeit von Sicherheit unter den NATO-Mitgliedern sind von zentraler Bedeutung. Wir sollten aber auch vermeiden, uns erneut in eine Debatte über eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine zu verstricken. Es gibt einen simplen Dreifach-Test, mit dem sich bemessen lässt, ob ein Land zur Mitgliedschaft eingeladen werden kann oder nicht: Besteht innerhalb des betreffenden Landes ein Konsens über die angestrebte NATO-Mitgliedschaft? Besteht unter den NATO-Bündnispartnern Einigkeit, das Land einzuladen?

Würde eine NATO-Mitgliedschaft die europäische Sicherheit erhöhen oder nicht? Nur wenn alle drei Fragen positiv beantwortet werden können, sollte das fragliche Land tatsächlich zur Mitgliedschaft eingeladen werden. Die Ukraine würde den Dreifach-Test derzeit nicht bestehen.

Wir müssen aber auch den zweiten Pfeiler der Doppelstrategie ausbauen. Wir stehen vor der realen Gefahr, dass eine westliche Überreaktion dazu führt,

**Eine Verbesserung
militärischer Transparenz
wäre notwendig**

dass Russland sich hinter einer Barrikade des Patriotismus verschanzt. Selbst liberale russische Politiker und Kommentatoren haben jüngst ihre Rhetorik verschärft. Es kann nicht unser Ziel sein, die Rolle des Feindes zu spielen, gegen den sich alle Russen vereinigen müssen. Bedauerlicherweise kommen im heutigen Russland nur selten kritische Stimmen

zu Wort. So haben die russischen Medien die Fata Morgana eines ukrainischen Faschismus kreiert, obgleich die großen rechtsgerichteten Parteien nur rund 2 Prozent der Stimmen bekamen. Hingegen lud die russische Regierung Abgeordnete europäischer Neonazi-Parteien als Wahlbeobachter ein. Wenn die Konfliktparteien also offenkundig in völlig verschiedenen Welten leben, wird eine Lösung äußerst schwierig. Aber wir sollten versuchen, deutlich zu machen, dass es nicht der Westen ist, der einem kooperativen Verhältnis aus dem Weg geht.

Meiner Meinung nach sollten wir vorschlagen, einen diplomatischen Prozess unter dem Dach der OSZE zu beginnen, um mit Russland wieder ins Gespräch zu kommen und über Wege nachzudenken, wie man die Idee des Gemeinsamen Europäischen Hauses oder einer umfassenden euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft aufs Neue angehen könnte. Das ist natürlich ein langfristiges Ziel, aber es ist wichtig, an der Idee festzuhalten.

Ein eher kurzfristiges Ziel könnte die Verbesserung militärischer Transparenz sein. In den vergangenen Monaten haben wir eine Reihe Beinahe-Zusammenstöße zwischen russischen Kampfflugzeugen und westlichen Maschinen erlebt. Weder Russland noch die NATO können ein Interesse an einer unbeabsichtigten Eskalation mit möglicherweise weitreichenden Folgen haben. Selbst in Hochzeiten des Kalten Krieges waren beide Seiten bemüht, die Gefahr von Missverständnissen zu begrenzen, denn beide wussten, dass auf diese Weise ein Atomkrieg ausgelöst werden konnte.

Die Nuclear Threat Initiative stellte 2013 den Bericht „Building Mutual Security“ vor, der wichtige Vorschläge enthält. Zum Beispiel: Warum werden immer noch so viele Interkontinentalraketen gefechtsbereit gehalten? Warum können nicht längere Vorwarnzeiten vereinbart werden? Und könnte nicht in ähnlicher Weise mehr Transparenz durch Militärmanöver hergestellt werden? Die russischen Manöver der vergangenen Jahre sind häufig knapp unterhalb der Schwelle abgehalten worden, ab der die Anwesenheit von NATO-Beobachtern vorgeschrieben gewesen wäre. Schließlich könnten Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle wieder anlaufen, um die Sicherheit zu verbessern und gegenseitiges Vertrauen zu stärken.

Leider weisen die jüngsten Entwicklungen nicht in diese Richtung. So hat Russland die Zusammenarbeit mit den USA bei der Sicherung von Nuklear-

material auf russischem Boden aufgekündigt. Dieses Programm wird nun 2015 enden. Auf der anderen Seite legt die russische Mitarbeit bei der iranischen Atomfrage nahe, dass ein Mehr an westlich-russischer Kooperation in Bereichen möglich ist, in denen die gemeinsamen Interessen überwiegen. Auch könnten wir Russland eine wirtschaftliche Zusammenarbeit anbieten. Bundeskanzlerin Merkel hat vor Kurzem von der Möglichkeit gesprochen, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum einschließlich Russland zu schaffen. Als ersten Schritt könnte die EU mit der Eurasischen Wirtschaftsunion (EEU) zusammenarbeiten (siehe den Beitrag Seite 42–51).

Im Kern dieser neuen Doppelstrategie steht die Idee von „conagement“ – eine Mischung aus Einhegung („containment“) und Einbeziehung („engagement“), die jüngst in ähnlicher Weise als Strategie der Einhegung von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung vorgeschlagen wurde.

Wir könnten Russland eine wirtschaftliche Kooperation anbieten

Eine Russische Föderation, die sich an die Regeln hält

Wie nun sollten wir es mit den Sanktionen halten? Sanktionen sind kein Selbstzweck. Ihr Sinn besteht darin, Russland Anreize zu bieten, sich bei den Versuchen kooperativ zu zeigen, die Ukraine zu stabilisieren. Es geht nicht darum, Moskau zu bestrafen oder die russische Bevölkerung leiden zu lassen. Russland zu destabilisieren ist keine Option. Wir alle wollen und brauchen eine stabile und prosperierende Russische Föderation. Aber wir wollen auch eine Russische Föderation, die sich an die Regeln hält und mit uns zusammen die Architektur, die Institutionen und das Regelwerk der europäischen Sicherheit stärkt.

In den frühen siebziger Jahren glaubte kaum jemand daran, dass es eine gute Idee sei, die Verhandlungen zu beginnen, die später in der Schlussakte von Helsinki mündeten. In den achtziger Jahren konnte sich kaum jemand vorstellen, dass die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas bald Demokratien würden. Heute mag kaum jemand glauben, dass die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit Russland sinnvoll ist.

Um es klar zu sagen: Wahrscheinlich wird dies die Aufgabe einer ganzen Generation sein. Bedauerlicherweise haben unsere Gesellschaften, insbesondere die deutsche, in den vergangenen Jahrzehnten Frieden und Sicherheit in Europa für selbstverständlich genommen. Wenn die Ereignisse von 2014 – in der Ukraine, aber auch anderswo – eine Botschaft für uns bereithalten, dann diese: Wir müssen uns stärker mit internationalen Themen beschäftigen. Die entscheidende Frage ist, wie wir eine effektive und legitime globale und regionale Institutionen schaffen können in Zeiten, in denen die Nachfrage danach groß und das Angebot gering ist. Und wie wir den geplatzten Traum von der europäischen Sicherheit erhalten können, statt in einen langen Albtraum abzugleiten.



Wolfgang Ischinger
ist seit 2008 Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz. Zuvor war er u.a. Staatssekretär im Auswärtigen Amt.