

# Eine Geschichte von Enttäuschungen

## Über Europas Sicherheitsarchitektur, das Vorrücken der NATO nach Osten und Moskauer Fehlreaktionen

Eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur von Lissabon bis Wladiwostok schien möglich. Die Ukraine-Krise zeigt, wie weit Europa davon heute entfernt ist. Ein Verlust für beide – Europa und Russland.

Von Otfried Nassauer

Die Krise in der Ukraine und das Verhalten Moskaus haben eine lange Vorgeschichte enttäuschter Hoffnungen Moskaus auf eine gleichberechtigte Mitsprache bei der Ausgestaltung der Sicherheitsarchitektur Europas. Es ist eine Geschichte gebrochener Zusagen des Westens.

Schon während der Verhandlungen über die deutsche Einheit fürchtete Moskau, die NATO werde sich in Zukunft nach Osten ausdehnen. Die USA, Frankreich und die Bundesregierung bemühten sich, diese Befürchtung politisch auszuräumen. Das geeinte Deutschland solle der NATO angehören. Auf dem Territorium der ehemaligen DDR werde es aber keine permanent stationierten ausländischen Truppen geben. Weiter im Osten schon gar nicht. Der Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-russischen Beziehungen, Gernot Erler, bestätigte dies kürzlich noch einmal im MDR: »Da kann ich nur dazu sagen, dass das richtig ist, dass es solche Verabredungen, auch wenn sie nicht schriftlich festgehalten worden sind, gibt.«

Schon drei Jahre später die Wende im Westen: Bei einem Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Travemünde plädierte Volker Rühle, der deutsche Verteidigungsminister, im Oktober 1993 für eine Öffnung der NATO für ehemalige Mitglieder des Warschauer Paktes. Gernot Erler erläuterte das Motiv: »Also, Deutschland war übrigens auch der Meinung, dass die Länder östlich von Deutschland, die mittel-osteuropäischen Länder, Mitglied der NATO und auch der EU werden sollten, weil das für uns geostrategisch natürlich von Vorteil war.« Besser von Freunden umzingelt als Frontstaat eines Militärbündnisses – so die Logik.

Vier Jahre später stand in Madrid der Beschluss zur Aufnahme der ersten neuen Mitglieder an: Polen, Tschechien und Ungarn. Wenige Jahre danach folgten mit den baltischen Staaten erstmals drei ehemalige Sowjetrepubliken sowie Slowenien und die Slowakei, danach Staaten des Balkans. Bis heute verfolgt die NATO eine Politik der offenen Tür, die weiteren Staaten, auch ehemaligen Sowjetrepubliken wie Georgien oder der Ukraine, die Aussicht auf einen künftigen NATO-Beitritt ermöglicht. Kontinuierlich rückte die NATO den Grenzen Russlands näher.

Um die Osterweiterung für Russland akzeptabler zu machen, wurde wenige Tage vor dem Beschluss über die erste Osterweiterung 1997 in Paris die NATO-Russland-Grundlagenakte unterzeichnet. Das Dokument offerierte Moskau eine ständige Vertretung in Brüssel und institutionalisierte Konsultationen mit der NATO, den NATO-Russland-Rat. Hinzu kam die Zusage, die Nuklearwaffen der NATO und deren Trägersysteme nicht näher an die Grenzen Russlands heran zu verlegen.

Doch kaum war der erste Erweiterungsschritt vollzogen, machte die NATO auf Wunsch ihrer neuen Mitglieder einen Rückzieher: Sie beschloss, mit Moskau im NATO-Russland-Rat nur über Themen zu reden, über die in der NATO bereits inhaltlicher Konsens herrschte. Aus Moskauer Sicht wurde der NATO-Russland-Rat damit zu einer Institution, die eher der Ausgrenzung, denn der Einbeziehung Russlands diene.

Ganz ähnlich bei der zweiten Osterweiterung um das Baltikum und weitere Staaten: Die NATO versprach Russland, den NATO-Russland-Rat aufzuwerten. Künftig sollten dort gemeinsame Entscheidungen zu Fragen der europäischen Sicherheit vorbereitet und getroffen werden können. Das weckte die Hoffnung, Russland könne gleichberechtigt mitarbeiten. Wieder folgte die Enttäuschung auf dem Fuß: Die neuen NATO-Mitglieder bestanden darauf, weiterhin mit Moskau nur über Themen zu diskutieren, über die im Westen bereits Konsens erzielt wurde.



Foto: Imago/Star Media

Begleitet wurde diese Entwicklung von der westlichen Weigerung, eine versprochene und bereits ausgehandelte Anpassung der Abkommen über die konventionellen Kräfteverhältnisse in Europa (KSE/AKSE) an die durch die Osterweiterung entstandenen neuen geografischen Realitäten auch gültiges Vertragsrecht werden zu lassen. Bevor das Militärpotenzial der neuen NATO-Mitglieder auf die erlaubten Obergrenzen für die NATO und nicht mehr auf jene Russlands angerechnet werden könne, müsse Russland zunächst seine militärische Präsenz in Georgien und Moldawien aufgeben, schob die NATO einseitig nach.

Wladimir Putin nutzte nach seiner Wahl zum Präsidenten Russlands eine Rede vor dem Deutschen Bundestag 2001 für ein erstes politisches Signal gegen diese Vorgehensweise. Zwei Wochen nach den Terroranschlägen in den USA bot er dem Westen einerseits eine weitreichende Zusammenarbeit an, zeigte sich aber gleichzeitig auch besorgt: »Trotz allem Positiven, das in den vergangenen Jahrzehnten erreicht wurde, haben wir es bisher nicht geschafft, einen effektiven Mechanismus der Zusammenarbeit auszubauen. Die bisher ausgebauten Koordinationsorgane geben Russland keine realen Möglichkeiten, bei der Vorbereitung der Beschlussfassung mitzuwirken. Heutzutage werden Entscheidungen manchmal überhaupt ohne uns getroffen. Wir werden dann nachdrücklich gebeten, sie zu bestätigen.«

Putins Mahnung zu mehr Mitsprache und Gleichberechtigung wurde überhört. Der NATO-Russland-Rat blieb, was er war. Die USA kündigten trotz scharfer Proteste den ABM-Vertrag. Im Streit um die geplante US-Raketenabwehr in Europa gab es keine westlichen Angebote, die Moskaus

rechtlich verbindlich Konsultationen vorsah. Von Wikileaks veröffentlichte Depeschen der USA belegen eindrucksvoll, wie die NATO diesen Vorschlag ignorierte und intern als durchsichtiges taktisches Störmanöver diskreditierte.

Manche NATO-Staaten fürchteten, der Vorschlag ziele vor allem darauf, die beabsichtigte Einbeziehung der baltischen Staaten in die Eventualfallplanung für eine Verteidigung Polens, »Eagle Guardian«, zu blockieren. Vier Jahre später zeigen sich in der Ukraine-Krise die Folgen der enttäuschten Hoffnungen und Erwartungen Moskaus. Russland demonstriert erneut seinen Willen, seine Interessen auch gegen westliche Proteste und auf Kosten der Zukunftsperspektiven zur Kooperation mit der NATO zu wahren. Es erwartet sich nichts mehr von dieser Zusammenarbeit. Die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation verhindert unilateral, dass eine prowestliche, teils rechtsnationale Regierung in Kiew die Stationierungsrechte der Schwarzmeer-

*Aus US-Sicht bietet die Perspektive einer längerfristigen konfrontativen Phase im Verhältnis zu Russland Chancen. Der Konflikt verspricht, wichtige wirtschaftliche Konkurrenten in Europa zu schädigen.*

flotte erneut zu einem Zankapfel machen kann. Eine vollständige Integration der Ukraine in die westlichen Institutionen NATO und EU wird aus Moskauer Sicht nicht tolerabel, weil man selbst ohne Chance auf solche Integration ist. (...)

Im Baltikum, in Polen oder Rumänien wünscht man sich, die NATO werde endlich keine Rücksicht mehr auf russische Befindlichkeiten nehmen und an vorderster Front dauerhaft militärische Präsenz zeigen. Manche spekulieren bereits darauf, die NATO werde weitere politisch verbindliche Zusagen an Moskau aufbrechen und eine Stationierung größerer Kampfbereitschaften oder gar atomarer Waffen in Ländern wie Polen erwägen. Ausgeschlossen ist das nicht. (...)

Aus US-Sicht bietet die Perspektive einer längerfristigen konfrontativen Phase im Verhältnis zu Russland Chancen. In Washington darf man hoffen, den Primat der NATO in der Sicherheitspolitik gegenüber der EU auf längere Zeit absichern zu können. Umstrittene Projekte wie der Aufbau einer Raketenabwehr in Europa könnten unter solchen Rahmenbedingungen leichter durchsetzbar sein, neue Geschäftsoptionen für die wehrtechnische Industrie der USA entstehen. Im EU-kritischen Großbritannien findet eine solche Entwicklung ebenfalls Befürworter. Weniger Kooperation zwischen den großen kontinentaleuropäischen Akteuren stärkt die Einflussmöglichkeiten jener Staaten, die nicht zu Kontinentaleuropa gehören.

Die Krim-Krise und die Krise im Osten der Ukraine schwächen in Europa jene, die wie Deutschland für eine langfristige, strategische, wirtschaftliche und politische Kooperation mit Russland eintreten. Der Konflikt verspricht, gleich mehrere wichtige wirtschaftliche Konkurrenten der USA in Europa zu schädigen. Schließlich bleiben, solange er währt, innereuropäischen Streitigkeiten erhalten, ob man Sicherheit vor Russland oder mit Russland anstreben soll.

Washington kann auch künftig darauf zählen, jeweils mit den europäischen Ländern eng zu kooperieren, deren Positionen die Interessen der USA am stärksten widerspiegeln. Die Vereinigten Staaten behalten die Option, mit ihrer Hilfe ein einheitliches Handeln Europas zu blockieren. Washington kann hoffen, dass die Frage einer erneuten Erweiterung der NATO – und in deren Folge auch der EU – schon bald wieder auf die Tagesordnung zu setzen. Es kann die Westeuropäer besser drängen, die letzten Länder des Balkans und weitere ehemals sowjetische Republiken wie Georgien oder die Ukraine an die NATO

heranzuführen und – in der Folge – die ökonomischen Lasten für deren Integration über die Europäische Union zu schultern. (...)

Seit dem Ende des Kalten Krieges durchzieht eine gravierende Fehlperzeption und eine damit einhergehende Selbstüberschätzung das Denken Moskaus. Um dem Selbstbild der meisten Russen von ihrem riesigen Land zu entsprechen, pflegte Moskau trotz des Zerfalls der Sowjetunion kontinuierlich das Image, auch die Russische Föderation sei trotz aller wirtschaftlichen Krisen noch immer eine Weltmacht, auf deren Interessen Washington im Zweifelsfall Rücksicht nehmen müsse. Das strategische Nuklearpotenzial sichere Moskau diese Rolle und Washington akzeptiere mit dem Bezeichnung Moskaus als strategischer Partner auch künftig Russlands Rolle als global einflussreiche Macht.

Der Begriff »strategischer Partner« hat in Washington jedoch eine ganz andere Bedeutung als in Moskau. Während er westlich des Atlantiks durchaus eine eher taktische Funktion als Beruhigungsspiel erfüllen kann, wird er in Moskau als feste Zusage und Versprechen auf ein bilaterales Verhältnis auf Augenhöhe interpretiert. In Washington wiederum kann er durchaus mit einer Selbstsicht als »Sole Superpower« zusammengehen, die den Kalten Krieg gewonnen und deshalb das primäre Recht zur Gestaltung von Weltordnung auch gegen den Willen »strategischer Partner« hat. Zum Beispiel, wenn es darum geht, die NATO nach Osten zu erweitern.

In Moskau folgte aus dieser Fehlannahme dreierlei. Zum einen glaubten viele dem Versprechen strategischer Partnerschaft und haben deshalb erwartet, dass der Westen auf strategische Interessen Russlands letztlich Rücksicht nehmen werde. Dies erwies sich wiederholt als Irrglaube und verdichtete sich mit der Zeit zu der geschillerten »Geschichte der Enttäuschungen«. Zum zweiten verführte das Versprechen einer strategischen Partnerschaft Moskau zu einer einseitigen Fixierung und Fokussierung auf das bilaterale Verhältnis zu Washington.

Dies reduzierte Moskau immer wieder auf reaktive Handlungsmuster und zu Pawlowschen Reflexen, wenn Washington mit dem Gedanken an einem Ende der strategischen Partnerschaft spielte. Barack Obamas Bezeichnung Russlands als »Regionalmacht« während der Ukraine-Krise traf diesen Nerv mit besonderer Härte. Schließlich führte die Fehlperzeption in Moskau lange zu einer geringen Schätzung und zu einer gewissen Überheblichkeit im Umgang mit Europa, dem zweiten potenziellen Partner Russlands im Westen. Als »strategischer Partner« der globalen Führungsmacht USA hielt Moskau es lange für unnötig, Europa als Partner auf Augenhöhe zu betrachten.

Strategische Beziehungen zur Europäischen Union kamen für Russland erst Ende der 1990er Jahre in den Blick. Russland sah sich damals als im Vergleich zur EU politisch stärkerer Partner; in der EU war es aus wirtschaftlichen Gründen umgekehrt. Als Putin nach der Georgien-Krise 2008 begann, ernsthaft an eine europäische Sicherheitsarchitektur von Lissabon bis Wladiwostok zu denken, war es bereits zu spät. Das 1999 begonnene Projekt einer sicherheitspolitischen Integration der Europäischen Union hatte sich am Widerstand der NATO und den inneren Widersprüchen in der erweiterten EU festgefahnen. Hoffnungen auf eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Russland mit einem wirtschaftlichen Stand- und einem sicherheitspolitischen Spielbein oder erst recht mit einem sicherheitspolitischen Stand- und einem wirtschaftlichen Spielbein waren deshalb unrealistisch geworden. Die Sicherheitspolitik wurde wieder von der NATO dominiert, in der zeitweilig eine zur Blockade fähige Minderheit und derzeit eine gestaltende Mehrheit der Mitglieder die Sicherheit vor Russland wieder als vorrangig vor einer Ausgestaltung europäischer Sicherheit mit Russland erachtet. In der Ukraine-Krise wird dieser Paradigmenwechsel manifest und zementiert. Ein Verlust ist das für beide, Europa und Russland.

## Otfried Nassauer

Otfried Nassauer, Jahrgang 1956, leitet seit 1991 das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit – kurz: BITS. Im Zentrum der Arbeit des Journalisten und Friedensforscher stehen sicherheitspolitische Entwicklungen und Rüstungsfragen. Nassauer hat in Hamburg Theologie studiert.

Bei seinem hier dokumentierten Text handelt es sich um einen gekürzten und überarbeiteten Auszug aus einem Beitrag für die Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft – kurz: spw. Das politische Magazin sieht sich in der Tradition der sozialistischen Linken, repräsentiert Debatten des linken Flügels der



Foto: B. Lange

SPD, begreift sich darüber hinaus aber auch als Akteur in einem »parteiübergreifenden Diskurs radikalerformerischer Kräfte«. Die aktuelle Ausgabe der spw widmet sich der Friedenspolitik – und will Denkangebote für die »Fortentwicklung fortschrittlicher Außenpolitik« liefern.

Ulrich Cremer kritisiert die selektive Anwendung des Begriffs Schutzverantwortung und kritisiert die »Grünen Atlantiker«. Dieter Senghaas verfolgt die Ideen der Zivilisierung des politischen Konflikts und unterstreicht deren Aktualität. Matthias Dembinski und Thorsten Gromes blicken skeptisch auf die bisherige Bilanz humanitärer militärischer Interventionen. Und Kai Burmeister, Ute Finckh-Krämer und Stefan Stache liefern in ihrer Einleitung zum Themenschwerpunkt einige Anhaltspunkte für »Perspektiven ziviler Friedenspolitik« – auch unter der Maßgabe, dass dafür parteipolitische Bündnisse mehrheitsfähig werden müssten.

Mehr zur aktuellen Ausgabe der spw und Bezugsmöglichkeiten finden Sie unter: [www.spw.de](http://www.spw.de)