

Egon Bahr/Reinhard Mutz

Brauchen wir eine neue europäische Sicherheitskultur? Warum Entspannungspolitik ihre Zukunft noch vor sich hat

Seit fast zwei Jahrzehnten ist die Spaltung Europas in zwei antagonistische Machtblöcke Geschichte. Die Debatte über eine europäische Sicherheitsordnung hingegen, die den Erfahrungen der Vergangenheit Rechnung trägt und die Anforderungen der Zukunft meistert, dauert an. Wie hat sich der Westen die gegenseitigen Beziehungen in der postkonfrontativen Ära vorgestellt? Die Signale, die Russland erhielt, klangen häufig unklar, mehrdeutig und widersprüchlich. Nehmen wir ein Beispiel. Nicht mehr „Wir gegen euch“, nicht mehr „Ihr gegen uns“, sondern „Wir alle gemeinsam auf derselben Seite“ – das sei die neue Philosophie der neuen NATO. Mit dieser griffigen Botschaft reiste die damalige amerikanische Außenministerin Madeleine Albright im Februar 1997 zum Antrittsbesuch bei Russlands Präsident Boris Jelzin.¹ Das Sprachbild erinnert an die hochfliegende Rhetorik aus den frühesten Tagen der Epochenwende, als vom Ende der Gegnerschaft die Rede war, vom Ende der Teilung Europas und von gleicher Sicherheit in einem neuen Zeitalter des Friedens.

Alle gemeinsam auf derselben Seite? Dann entfielen die Begründung für eine fortbestehende Militärallianz, zu deren charakteristischen Eigenschaften zählt, Mitgliedern und Nichtmitgliedern ihren Platz auf verschiedenen Frontseiten zuzuweisen. Erst recht bedurfte es keiner Ausdehnung der Allianz, keiner nach Osten versetzten Grenzpfähle und Schlagbäume und keiner neu gezogenen, also frisch bekräftigten Trennlinie zwischen Zugehörigen und Ausgeschlossenen. Schon die erste Runde der NATO-Erweiterung wäre entbehrlich gewesen. Jedoch war es dieses gerade beschlossene westliche Vorhaben, das Washingtons Emissärin ihren Moskauer Gastgebern ausgerechnet mit der Formel von der neuen Gemeinsamkeit schmackhaft zu machen suchte.

Unter allen drei Präsidenten im Kreml – Jelzin, Putin, Medwedew – durchzog das Unbehagen über die Missachtung russischer Anliegen bei der Umgestaltung der Sicherheitsordnung Europas die offiziellen Verlautbarungen. Bis zu Wladimir Putins harschem Wechsel der Tonlage auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 wurde die Kritik im Westen von der breiteren Öffentlichkeit so gut wie nicht registriert. Inzwischen hat sie sich bis auf die diplomatische Agenda vorgekämpft. Auf dem Tisch liegt Dmitri Medwedews Vorschlag eines Sicherheitsvertrags, der in rechtsverbindlicher Form

¹ Vgl. Steven Erlanger, Moscow Still Negative to NATO, in: International Herald Tribune vom 22. Februar 1997, S. 1.

die Fundamente einer reformierten europäischen Sicherheitsarchitektur legen soll.² Auf ihrem informellen Treffen im Sommer 2009 kamen die OSZE-Außenminister überein, zur Klärung thematischer Elemente und geeigneter Gesprächsmodalitäten unter den Teilnehmerstaaten einen „strukturierten Dialog“ zu beginnen, der als „Korfu-Prozess“ firmiert.³ Die Herbsttagung der Außenminister bestätigte die Ständigen Vertreter der Teilnehmerstaaten in Wien als Forum für die Fortführung des Korfu-Prozesses und bestimmte den in der OSZE gebräuchlichen umfassenden Sicherheitsbegriff als Bezugsrahmen für die weiteren Erörterungen.⁴

Worin bestehen die russischen Beschwerden? Sind sie begründet? Wie kann ihnen begegnet werden? Die folgenden Überlegungen gehen diesen Fragen in vier Schritten nach. Einer Übersicht über die Entwicklung der Stellung Russlands in der gegenwärtigen europäischen Sicherheitslandschaft folgt ein Blick auf die beiden Problemkomplexe, die aus russischer Sicht am dringlichsten der Lösung bedürfen: die Behandlung weiterer Anträge auf NATO-Mitgliedschaft zum einen, die amerikanischen Pläne zur Installation von Komponenten eines weltweiten Raketenabwehrsystems auf europäischem Bündnisgebiet zum anderen. Der vierte Abschnitt zieht Schlussfolgerungen. Sie orientieren sich nicht am Maßstab ihrer Dienlichkeit für partielle westliche oder russische Politikziele, sondern am Erfordernis der Sicherheitsstabilität in Europa.

Partnerschaft als Dominanz?

Auf die Frage, was sich 1989 in Europa verändert hat, wäre die kürzeste Antwort: die Sowjetunion. Doch würde dies dem demokratischen Charakter der Umbrüche in Mittel- und Südosteuropa nicht gerecht. Die Ereignisse erst in Warschau und Budapest, dann in Berlin, Sofia, Prag und Bukarest gingen von den Bevölkerungen aus, nicht von den Regierungen. Darin unterschieden sie sich von der Perestroika Gorbatschows. Am Ende stand die vollständige innere Revolutionierung des ehemaligen sowjetischen Satellitengürtels. Selbst Kriege haben in der Geschichte Europas solch dramatische Umwälzungen nicht mit so hoher Geschwindigkeit hervorgebracht wie die friedliche Selbstbefreiung der sechs Länder, die am Ausgang des Zweiten Weltkriegs unter die Kontrolle Moskaus geraten waren. Gleichwohl war es die veränderte Haltung der Sowjetunion, die das für die internationale Politik ent-

2 Vgl. European Security Treaty, Draft, 29. November 2009, inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen, unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

3 Vgl. Corfu Informal Meeting of OSCE Foreign Ministers on the Future of European Security, Chair's Concluding Statement to the Press, 28. Juni 2009, Ziffer 7f.

4 Vgl. Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE. Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben, MC.DOC/1/09Corr.1 vom 2. Dezember 2009, Ziffer 5a, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4, hier: S. 4.

scheidende Datum setzte. Mit den schrittweisen Liberalisierungen in Polen und Ungarn einher ging die für die Nachkriegszeit neuartige Erfahrung des sowjetischen Verzichts sowohl auf bremsenden politischen Druck als auch auf eine bewaffnete Intervention. Erst dadurch wurde der Entschluss der ungarischen Reformer kalkulierbar, die Rolle des Vollzugsgehilfen reformunwilliger Verbündeter abzulegen und den sich im Lande zusammendrängenden DDR-Flüchtlingen die freie Ausreise zu gewähren. Der Schritt ließ die Dämme brechen, er löste die Kettenreaktion der Umbrüche in den vier übrigen Warschauer-Pakt-Staaten aus.

Pate gestanden an der Wiege des neuen Europa hatte also das „neue Denken“ in Moskau. Mit der Duldung des Regimewechsel und der sich folgerichtig anschließenden Einwilligung in die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) gaben die Verantwortlichen im Kreml ihr jahrzehntelang zäh behauptetes Herrschaftsmonopol über hundert Millionen faktischer Untertanen und eine Million Quadratkilometer strategischen Vorlands preis. Kaum war dies vollzogen, folgte der nächste Schub des Machtschwunds. Die Sowjetunion selbst zerbrach in ihre fünfzehn Teilrepubliken. Der von Moskau regierte Staat schrumpfte von 270 auf 150 Millionen Einwohner. Er hörte auf, der militante Koloss zu sein, als den ihn vergangenheitsverhaftete Kommentatoren noch immer gern zeichnen. Bei Gründung der Russischen Föderation blieb ein Sechstel der russischen Bevölkerung außerhalb der neuen Landesgrenzen, fast 25 Millionen Menschen. Eine annähernd gleich große Zahl der Staatsbürger Russlands waren Nichtrussen. Wo immer seit Beendigung des Ost-West-Konflikts in Europa Krieg geführt wurde, standen Nationalismus, Separatismus und territorialer Revisionismus unter den Ursachen an vorderster Stelle. Allein der Kollaps Jugoslawiens forderte 150.000 Todesopfer. Verglichen damit hat das Moskauer Gravitationszentrum seinen Zerfallsprozess bemerkenswert umsichtig gemeistert.

Nichts sprach dafür, das Moskau-Bild der feindlichen Supermacht künstlich zu konservieren. An der Tagesordnung gewesen wäre der Aufbau einer Sicherheitsordnung, die jeden in dieselbe Pflicht nimmt, aber niemanden von gleichberechtigter Teilhabe ausschließt. Die Diskrepanz zwischen der großen Rhetorik des Umbruchs und der kleinen Münze realpolitischer Einlösung hat den Weg blockiert. Noch geraume Zeit nach der Epochenwende unterschieden sich die osteuropäischen Staaten nicht in der Bereitschaft, neue Bindungen im Zeichen von Partnerschaft und Kooperation einzugehen. Was der Westen ihnen anbot und mit diesen Etiketten versah, war im Kern der Versuch, die asymmetrische Machtverteilung des geschichtlichen Augenblicks auf Dauer festzuschreiben. Allen Beteuerungen zum Trotz, eine friedliche Zukunft Europas dürfe Russland nicht ausgrenzen, erlangte das nach Bevölkerung und Territorium immer noch größte Land des Kontinents keinen gleichwertigen Platz im Gefüge europäischer Sicherheit. Mit seinem Einspruch gegen die Entwicklung, die je nach Blickwinkel Öffnung, Erweiterung oder Expansion der NATO heißt, ist Moskau gescheitert. Um eine Zu-

sage des Bündnisses, wenigstens nicht über die ehemalige sowjetische Westgrenze hinaus vorzudringen, bemühte es sich vergebens. Vor zehn Jahren zählte die NATO 16 Mitglieder. Nach den Erweiterungsschüben von 1999, 2004 und 2009 gehören ihr 28 Staaten an. Sechs davon sind frühere sowjetische Verbündete, drei ehemalige Sowjetrepubliken. Auf die Frage, warum es die neuen Mitglieder unter das Dach einer Militärallianz dränge, halten deren Vertreter das Argument bereit, es sei derselbe Grund, aus dem auch die alten Mitglieder darunter verblieben: die Sorge um ihre Sicherheit. Andere Länder, die schon ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft wegen in Brüssel hochwillkommen wären – Schweden, Finnland, Irland, Österreich, die Schweiz – teilen die Sorge offenbar nicht. Sie ziehen die Bündnisfreiheit vor, ohne um ihre Sicherheit fürchten zu müssen.

Als Trostpflaster für die Hinnahme der NATO-Ausdehnung erhielt Moskau ein feierlich besiegeltes Dokument: die NATO-Russland-Grundakte vom 27. Mai 1997. Sie hebt Russlands Status protokollarisch geringfügig über den anderer Teilnehmer an Partnerschaftsprogrammen der Allianz hinaus. Der Wunsch jedoch, mögliche Nebenfolgen der Bündnisausweitung, die Russland als besonders sicherheitsschädlich erachtet, verlässlich abzuwenden, blieb unerfüllt. So sind nach dem Zwei-plus-Vier-Vertrag vom September 1990, der die deutsche Wiedervereinigung völkerrechtlich besiegelt, im Ostteil Deutschlands, auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, die dauernde Stationierung ausländischer Truppen und die Dislozierung nuklearer Waffen untersagt. Östlich davon, auf polnischem Territorium, können hingegen mit Einverständnis Warschaws konventionell oder nuklear bewaffnete NATO-Streitkräfte stationiert werden. Denn Polen unterliegt keinen militärischen Souveränitätsbeschränkungen. Die NATO sicherte lediglich zu, ihre Dislozierungsoptionen auch künftig nicht wahrzunehmen. Die politische Absichtserklärung ist ohne rechtliche Bindungswirkung. Sie kann revidiert werden, falls sich die Lagebeurteilung ändert. Sie begründet weder die westliche Pflicht, die Zusage einzuhalten, noch das russische Recht, auf der Einhaltung zu bestehen.

Die unterschiedlichen Regelungen für Ostdeutschland und Polen (sowie alle anderen Neumitglieder der NATO) symbolisieren zweierlei: den Machtverfall Russlands unter Jelzin und die westliche Entschlossenheit, ihn zum eigenen Vorteil zu nutzen. Auf eine knappe Formel gebracht, lautete das westliche Verständnis der sicherheitspolitischen Rolle Russlands in Europa: „Mitwirkung ja – Mitsprache nein“. In diesen Worten erläuterten Verteidigungsminister der NATO die Absicht, von der sie sich schon im Herbst 1995 auf einer eigens einberufenen Sitzung in Williamsburg/Virginia leiten ließen, als sie die Modalitäten der militärischen Überwachung des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina festlegten, das im folgenden Monat in Dayton unterzeichnet wurde.⁵ Nach zähem Sträuben beschied sich die russi-

5 Vgl. Moskau soll an der militärischen Sicherung des Friedens in Bosnien beteiligt werden – jedoch nicht mitentscheiden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Oktober 1995, S. 2.

sche Führung mit einem Truppenkontingent in der multinationalen Umsetzungsstreitmacht der westlichen Allianz. Die Beteiligung auch an der Kontroll- und Kommandofunktion konnte sie nicht durchsetzen. D.h. russische Soldaten operierten unter NATO-Befehl in einer friedenserhaltenden Mission, auf deren Ausgestaltung die eigene Regierung keinen Einfluss hatte. Drei Jahre später, bei der Vorbereitung des Krieges gegen Serbien im Streit um das Kosovo, hatte sich der politische Abstimmungsbedarf der NATO mit Russland bereits vollends verflüchtigt.

Zu den Rahmenbedingungen der Moskauer Außenpolitik gehört der politisch-soziale Wandel im postsowjetischen Russland mit den unterschiedlichen Bilanzen seiner ersten beiden Präsidenten. Der Umbau des Wirtschaftssystems in den turbulenten 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, den heute auch westliche Ökonomen als Raubprivatisierung bezeichnen, verlief alles andere als kontrolliert. Nicht zuletzt plünderte er die Staatskassen. In der zweiten Amtszeit Jelzins war das Land überschuldet, zeitweise zahlungsunfähig. Auslandskredite konnten nicht mehr bedient werden, Tilgungsmoratorien mussten die Engpässe überbrücken. In den Augen der meisten Russen hat Putin das abgewirtschaftete Haus wieder in Ordnung gebracht. Im letzten Amtsjahr Jelzins (1999) betrug die Inflationsrate 85 Prozent, im letzten Jahr der Präsidentschaft Putins (2007) acht Prozent. Die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Russen sank von 33 auf 14 Prozent. Die Durchschnittslöhne haben sich verfünffacht. Der Börsenwert russischer Aktien stieg auf das Zwanzigfache. Die robusten Methoden, z.B. bei der politischen Entmachtung der Oligarchen, vermochten Putins Popularität im eigenen Land nicht zu schmälern. Ausländische Kritik am Autoritarismus der „gelenkten Demokratie“ pflegt er mit dem Verweis auf die konstant hohen Zustimmungsraten der Bevölkerung zu kontern, die keine politische Führung einer westlichen Demokratie genießt. Als er das Amt verließ, war Russland schuldenfrei. Es verfügt über stattliche Devisenreserven von mehr als einer halben Billion Dollar. Es zieht in wachsendem Umfang wieder ausländische Investoren an. Und es sitzt auf Energievorräten, um die sich die Welt reißt.

Kann es verwundern, wenn die Konsolidierung im Inneren auch außenpolitische Wirkungen zeitigt? Nicht dass frühere Moskauer Machthaber westliche Affronts klaglos schlucken mochten. Die nach Osten expandierende NATO, so hatte schon 1995 ein aufgebrachter Jelzin gepoltert, werde „in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen“.⁶ Niemand nahm ihn ernst, wozu auch: Am Tropf von Weltbank und Internationalem Währungsfonds ziemt sich kein renitentes Gebaren. Wer die Hand aufhalten muss, kann schlecht die Faust ballen. Erst seinem Nachfolger gelang es, die Rolle des ohnmächtigen Bittstellers abzustreifen. Hier liegt zu wesentlichen Teilen die Erklärung für den veränderten Stil, mit dem Russlands Vertreter heute ihre in der Sache alles andere als neuen Beschwerden zur Sprache bringen.

6 Jelzin: Ost-Erweiterung der Nato wird in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 1995, S. 1.

Beispiel Kaukasuskrieg

Der Ort, an dem sich der sinistre Satz von der Flamme des Krieges bewahrheiten sollte, war die zu Georgien gehörende, aber politische Unabhängigkeit anstrebende und sich faktisch selbst verwaltende Provinz Südossetien. Am 8. August 2008 drangen nach vorbereitendem Artilleriefeuer georgische Streitkräfte auf das umstrittene Gebiet vor und nahmen die Hauptstadt Zchinwali ein. Russische Truppen schlugen sie zurück. Erstmals seit dem Rückzug der sowjetischen Armee aus Afghanistan im Februar 1989 griff Moskau zu Waffengewalt jenseits der eigenen Landesgrenzen. Wie oft haben in derselben Zeit westliche Staaten auf Konfliktschauplätzen militärisch interveniert? Augenblicklich eskalierte ein „eingefrorener“ Regionalkonflikt zur internationalen Großkrise. In der westlichen Öffentlichkeit formierte sich ein dominantes Meinungsbild, nahezu frei von Nuancen und Schattierungen: Die Kremlführung saß auf der Anklagebank. Wenig bis nichts berichteten die Medien über Zweck und Anlass der russischen Militärpräsenz in Südossetien. Ein vereinbarter Waffenstillstand hatte am 24. Juni 1992 den Krieg der abspaltungswilligen Provinz gegen das georgische Mutterland beendet. Das Abkommen, von den Präsidenten Russlands und Georgiens unterzeichnet und durch Memoranden konkretisiert, an deren Abfassung auch die OSZE-Mission in Georgien mitwirkte, setzte neben einer Kontrollkommission, in der die OSZE ebenfalls vertreten war, eine multinationale Überwachungsgruppe unter russischem Oberkommando ein. Ihr Auftrag lautete, die Einhaltung der Waffenruhe zu gewährleisten. Das war die Mandatslage im Sommer 2008. Sie wies das russische Vorgehen als rechtskonform aus. Für die gegenteilige, in Tiflis verbreitete Version des neuerlichen Kriegsausbruchs, die Rückeroberung Zchinwalis sei die georgische Antwort auf eine unmittelbar vorausgegangene Invasion Südossetiens durch russische Streitkräfte gewesen, konnte die von der EU eingesetzte unabhängige Expertenkommission zur Untersuchung des Konfliktverlaufs keine Anhaltspunkte finden.⁷ Wie hätte die NATO reagiert, wären serbische Soldaten im Kosovo eingefallen, um sich wieder zum Herrn über Prishtina aufzuwerfen?

Einen „surrealistischen Roman“ nannte ein georgischen Bestrebungen weit aufgeschlossener amerikanischer Beobachter den Vorgang, der dem Kaukasuskrieg vorausging.⁸ Gemeint ist die problematische Georgien-Ukraine-Entscheidung des Bukarester NATO-Gipfels vom 3. April 2008. Das Treffen hatte schon begonnen, als die Teilnehmer noch über das Vorbereitungsprogramm (*Membership Action Plan*, MAP) zum Beitritt der beiden an Russland grenzenden Länder stritten, dem sich Moskau vehement widersetzt. Washington verlangte die Einladung sofort, das Gros der westeuropäischen Re-

7 Vgl. Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume I, September 2009, S. 19-21.

8 Ronald Asmus, Riss zwischen Washington und Berlin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 2008, S. 10.

gierungen hielt sie für verfrüht. Eine eilends improvisierte Krisenklausur musste den Ausweg finden. Sie erbrachte ein kurioses Ergebnis: „Wir kamen heute überein, dass diese Länder NATO-Mitglieder werden“, vermeldete lakonisch die Abschlusserklärung,⁹ eine Formulierung, „die weit über das hinausging, was die Nato jemals hatte tun wollen“.¹⁰ Sekundiert von der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice gab sich Georgiens Präsident Micheil Saakaschwili überzeugt, mehr erreicht zu haben als er hoffen konnte – statt eines konditionierten Angebots die Aufnahmezusage als Blankoscheck. In der NATO-Geschichte gibt es dafür kein Vorbild. Der fahrlässige Beschluss musste den Tatendrang der *Hardliner* in Tiflis beflügeln. Hatte nicht auch ein Quasi-Verbündeter moralischen Anspruch auf Waffenhilfe? Fünf Tage nach Beginn des Kaukasuskrieges diskutierten auf georgisches Ersuchen die NATO-Botschafter in Brüssel die Entsendung der *NATO Response Force* (NRF). Da nur eine Minderheit den Vorschlag unterstützte, kam keine Entscheidung zustande. Wie weit die NATO noch von einem militärischen Zusammenstoß mit Russland entfernt war, müssen künftige Historiker herausfinden.

Das Thema selbst hat sich damit nicht erledigt. Die schärfsten antirussischen Töne kommen gegenwärtig aus den mittelosteuropäischen NATO-Staaten. „Tief verstört angesichts der passiven Haltung der atlantischen Allianz“ im russisch-georgischen Krieg, wandten sich Mitte Juli 2009 22 ehemalige Staatsoberhäupter, Regierungschefs, Minister und Diplomaten mit Zweifeln, ob das westliche Bündnis noch willens und fähig sei, ihren Ländern im Bedarfsfall Hilfe zu leisten, in einem Offenen Brief an die Regierung Obama.¹¹ Sieben der Unterzeichner sind frühere Staatspräsidenten, die bekanntesten Václav Havel und Lech Wałęsa. In ihrer Sicht ist Russland heute „eine revisionistische Macht“.¹² Es „nutzt offene und verdeckte Methoden der ökonomischen Kriegführung, von Energieblockaden und politisch motivierten Investitionen bis hin zu Bestechung und Manipulation der Medien, um seine Interessen zu fördern und die transatlantische Ausrichtung Mittel- und Osteuropas in Frage zu stellen“.¹³ Das Schreiben, dem sich Polens amtierender Präsident Lech Kaczyński anschloss, fordert die Regierung in Washington auf, ihr europäisches Engagement zu erneuern. Dazu schlägt es u.a. vor:

9 Gipfelerklärung von Bukarest – Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Ziffer 23.

10 Asmus, a.a.O. (Anm. 8). Das Zustandekommen schildert Ronald D. Asmus, *A Little War that Shook the World – Georgia, Russia and the Future of the West*, New York 2010, S. 111-140.

11 An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, in: *Gazeta Wyborcza* vom 15. Juli 2009, unter: http://wyborcza.pl/1,75477,6825987,An_Open_Letter_to_%20the_Obama_Administration_from_Central.html (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

12 Ebenda.

13 Ebenda.

- eine Renaissance der NATO einzuleiten, die sich auf die Kernaufgabe des Artikels 5 besinnt, indem sie die bisher versäumten Planungen zur Verteidigung der neuen Mitglieder nachholt, wozu Vorkehrungen gehören sollen, um Streitkräfte und Ausrüstungen in der Region bereitzustellen, die im Krisenfall verfügbar sind;
- zur alten NATO-Praxis zurückzukehren, Moskau in Verhandlungen des NATO-Russland-Rates mit einer zuvor unter den Bündnismitgliedern abgestimmten Haltung entgegenzutreten;
- über die Zukunft des geplanten Raketenabwehrprogramms in Polen und der Tschechischen Republik „als Verbündete“ zu entscheiden, d.h. unbegründete russische Einwände abzuweisen und Russland nicht zu intensiv einzubinden.

Bezogen auf den schon erreichten Stand der Absprachen zum Verhältnis zwischen der NATO und Russland vertritt der Offene Brief ein auf ganzer Linie revisionistisches Programm. Zurückgenommen werden soll, so die vergleichsweise harmloseste Forderung, das seit Mai 2002 bestehende Tagungsformat im NATO-Russland-Rat. Damals erbot sich das Bündnis, zur Bekräftigung der „Unteilbarkeit der Sicherheit aller Staaten der euro-atlantischen Gemeinschaft“ künftig als „gleichberechtigte Partner [...] zusammenzuarbeiten“ und die „qualitativ neue Beziehung“ durch Beratungen „zu 20“¹⁴ (statt vordem als 19 plus eins, in russischer Lesart: 19 gegen eins) zum Ausdruck zu bringen. Formelle Vorbereitungssitzungen der Bündnismitglieder wurden abgeschafft.

Revidiert wissen möchte der Offene Brief auch die Absichtsbekundung der NATO, von einer ständigen Militärpräsenz in den neuen Mitgliedstaaten abzusehen.¹⁵ Darauf drängen im Bündnis vor allem Polen und die baltischen Staaten. Im Februar 2009 suchte der britische Verteidigungsminister John Hutton mit der Idee, eine bis zu 3.000 Soldaten umfassende „Solidaritätstruppe“ aufzustellen, der Debatte die Brisanz zu nehmen. Die NATO muss überlegen, ob sie die bisher nur rechtlich-politisch gezogene Ostgrenze der Allianz zu einer militärisch befestigten Front ausbauen will. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges stünden sich dann wieder Stationierungskräfte der NATO und russische Soldaten auf Sichtweite gegenüber. Welcher Sicherheitszuwachs daraus entstehen sollte, ist schwer zu erkennen. Eine Keimform vorverlegter NATO-Präsenz existiert bereits: Mit ihrem Bündnisbeitritt wurden

14 NATO-Russland-Beziehungen: Eine neue Qualität. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsstaaten und der Russischen Föderation auf ihrem Treffen am 28. Mai 2002 in Rom, S. 1.

15 „Die NATO wiederholt, dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzliche substanzielle Kampftruppen dauerhaft stationiert.“ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997, Abschnitt IV.

Litauen, Lettland und Estland in das NATO-Luftverteidigungssystem integriert. Jagdflugzeuge, die im Rotationsverfahren von westlichen Allianzstaaten gestellt werden, patrouillieren seither im baltischen Luftraum, bewaffnet, aufmunitioniert und versehen mit Einsatzaufträgen bis zum scharfen Schuss. Über Litauen kreuzen ihre Flugrouten den Luftkorridor, der Russland mit seiner Exklave Kaliningrad verbindet. Das Risiko „technischer“ Zwischenfälle liegt auf der Hand. Bezweifeln lässt sich hingegen, ob die baltischen Staaten, nachdem sie der NATO angehören, zu ihrer Sicherheit eine Luftverteidigung brauchen, die sie bis 2004 offenbar nicht benötigten.

Beispiel Raketenabwehr

Schließlich rücken die Verfasser des Offenen Briefs auch bei den Plänen zur Raketenabwehr von der Beschlusslage des Bündnisses ab. In dieser Frage ist die westliche Selbstbindung am deutlichsten formuliert worden. Die NATO-Russland-Grundakte hält fest: „Die Mitgliedstaaten der NATO wiederholen, dass sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern – und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen.“¹⁶ Was die amerikanische Regierung unter George W. Bush in Polen installieren wollte, waren keine nuklearen, sondern mit konventionellen Gefechtsköpfen bestückte Raketenwaffen. Der Stationierungsverzicht wäre also nicht tangiert worden. Grundlegend verändert hätten sich jedoch sowohl die Nuklearpolitik als auch das Nukleardispositiv, d.h. die zur Implementierung einer veränderten Nuklearpolitik unerlässlichen Einsatzmittel.

Dass die Ausdehnung der amerikanischen Raketenverteidigung auf Europa Russlands Sicherheit gefährdet, hat Washington stets zurückgewiesen. Dies fußt auf zwei Argumenten. Zum einen wird die bescheidene Dimensionierung des geplanten europäischen Standorts hervorgehoben. Die amerikanisch-polnischen Verhandlungen bezogen sich auf ein Silofeld für bis zu zehn Abfangraketen. Die Beschränkung sollte die politische Stoßrichtung des Vorhabens unterstreichen. Da es zum Schutz vor einer Großoffensive mit Massenvernichtungswaffen, wie sie nur von einer der atomaren Hauptmächte ausgehen könnte, nicht ausreicht, schien es der erklärten Zwecksetzung zur Abwehr einer begrenzten Anzahl angreifender Raketen aus Ländern mit gering entwickelter Trägerkapazität, den sogenannten Schurkenstaaten, zu entsprechen. Das Etikett „Schurkenstaat“ erhielt vorzugsweise der Iran. Experten halten die kritische Grenze, die Russlands Vergeltungsfähigkeit schmälern könnte, erst ab einer Größenordnung von 100 bis 150 Abfangraketen für erreicht. Inwieweit vermag das Argument russische Bedenken auszuräumen?

16 Ebenda.

Zwar richtete sich das Abwehrprogramm nur gegen ein niedrig veranschlagtes Risiko, sollte aber gleichwohl flächendeckend wirken, d.h. das gesamte amerikanische Staatsgebiet abschirmen. In der Logik der Zielvorgabe liegt, die eigenen Fähigkeiten in dem Maße aufzustocken wie die Fähigkeiten möglicher Kontrahenten zunehmen. Bisher haben sich die Prognosen über Bedrohungen durch ballistische Waffen suspekter Regime als weit überzogen erwiesen. Da es der amerikanischen Politik schon gestern geboten erschien, erst mangelhaft funktionierende Raketen gegen heute noch inexistenten Raketen in Stellung zu bringen, lässt sich schwer absehen, zu welchen Folgerungen sie morgen gelangt. Wird eine Erhöhung der Stationierungsdichte für die nahe Zukunft ausgeschlossen („nicht in unserem Fünfjahresbudget“¹⁷), drängt sich die Frage auf: und danach? Rüstungsprogramme, in die Milliarden investiert werden, neigen zum quantitativen Aufwuchs. Wo erst einmal zehn Raketen stehen, wird sich auch Platz für hundert finden. Und die strategische Zuordnung ist keinem technischen Gerät eingeschrieben, sie unterliegt der politischen Willensbildung.

Hier setzt das zweite Argument an, das Moskaus Vorbehalte gegen die Stationierungspläne auf polnischem und tschechischem Territorium entkräften sollte: Von den vorgesehenen Stellungen aus sei die Bekämpfung russischer Raketen physikalisch unmöglich. Auch dieser Annahme widerspricht kaum ein Experte. Amerikanische Kritiker des Projekts wie Theodore A. Postol vom *Massachusetts Institute of Technology* wenden jedoch ein, dass sie nur dann zutrifft, wenn die technischen Leistungsmerkmale der zu installierenden Komponenten so begrenzt ausfallen, wie die MDA sie beschrieb. Werden sie verändert, ändert sich auch der Wirkungsradius des Systems mit der Konsequenz, dass mehrere hundert Raketen simultan geortet und bekämpft werden könnten.¹⁸ Zur vereinbarten Agenda des NATO-Russland-Rats gehört neben der Terrorismusbekämpfung und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen auch die Raketenabwehr. Bisher liegt das Kooperationspotenzial auf diesem Themenfeld brach. Moskau hat vorgeschlagen, die Frühwarnradars von Gabala in Aserbaidschan und Armawir in Russland zu nutzen. Diese Anlagen wären aufgrund der Erdkrümmung außerstande, aus russischen Silos startende Raketen zu erfassen. Washington ließ die Offerte unerwidert.

Bereits im ersten Amtsjahr der Bush-Regierung definierte das amerikanische Verteidigungsministerium die vier übergreifenden Ziele der neuen Raketenabwehrpolitik. Sie wurden von Vertretern der Regierung immer wieder in Erinnerung gerufen.¹⁹ Danach soll Raketenverteidigung:

17 Henry A. Obering, *Missile Defense for U.S. Allies and Friends*, o.O. März 2007, S. 23. Obering war unter Donald Rumsfeld Direktor der Missile Defense Agency (MDA) im amerikanischen Verteidigungsministerium, der mit der Koordinierung aller beteiligten Institutionen beauftragten nationalen Behörde.

18 Vgl. George N. Lewis/Theodore A. Postol, *European Missile Defense: The Technological Base of Russian Concerns*, in: *Arms Control Today*, Oktober 2007, S. 13-18, hier: S. 14.

19 Hier paraphrasiert vom Hauptabteilungsleiter für Internationale Sicherheitspolitik im Pentagon vor dem Unterausschuss des Senats für die Strategischen Streitkräfte, in: *Testimony of Peter C.W. Flory, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy*, Be-

- Verbündete davon überzeugen, dass die USA durch Raketen nicht erpressbar sind,
- potenzielle Gegner von Investitionen in Raketenrüstung abhalten,
- vor Raketeneinsätzen durch Verweigerung des Angriffserfolgs abschrecken und
- Raketenangreifer besiegen, falls die Abschreckung versagt.

Welcher potenzielle Gegner, welcher möglicherweise Raketen einsetzende Aggressor wird hier angesprochen? Der Bezug zu „Schurkenstaaten“ fehlt. Die Botschaft ist allgemein genug gehalten, sich an keinen bestimmten Adressaten zu wenden und mithin an jeden, der über die Fähigkeit zum Einsatz von Raketenwaffen verfügt. Die Brisanz der Zielbeschreibung liegt in der Anspielung auf die Verweigerungs- bzw. die Siegoption. Sowohl zwischen den USA und der Sowjetunion als auch später zwischen den USA und Russland beruhte das strategische Abschreckungsgleichgewicht auf der wechselseitigen Befähigung zum nuklearen Zweitschlag (*deterrence by punishment*). Sie beruhte ausdrücklich nicht auf der wechselseitigen Befähigung zur Verteidigung gegen einen nuklearen Angriff (*deterrence by denial*). Die Raketenabwehrdoktrin der Bush-Regierung hat das klassische Abschreckungsprinzip in einer Weise uminterpretiert, die es der Führung in Moskau schwerfallen lassen musste, die Entstehung eines Schutzschirms, der das amerikanische Territorium vollständig abdecken soll, nicht als gegen Russland gerichtet zu erkennen.

Allem Anschein nach war Moskaus schroffe Absage an die amerikanischen Stationierungsvorhaben in Europa kein flüchtiges Propagandamanöver und durch die neue Bekräftigung alter Absichtserklärungen nicht zu beschwichtigen. Die russische Führung selbst hat es in der Hand, den Rüstungswettlauf, den sie als unvermeidlich vorhersagt, eintreten zu lassen. Im Raketenabwehrprogramm der USA, wie es die Bush-Regierung formulierte, fände sie dafür hinreichenden Anlass. Es gibt gerade keine unverrückbaren Ziele vor, sondern setzt auf den kontinuierlichen Ausbau. Bei der kleinen Zahl Abfangraketen in Polen und dem einen Leitradar in Tschechien muss es nicht bleiben. Sollte Washington langfristig Anstalten machen, sich hinter einem dichten Schutzwall zu verschanzen in der Absicht, die russischen Raketenwaffen interkontinentaler Reichweite abschreckungsstrategisch zu entwerten, wäre untätige Duldung nicht Moskaus einzige Option. Es müsste nicht einmal mit einem eigenen milliardenschweren Defensivprogramm reagieren. Die kostengünstigere Alternative böte die Modernisierung und Aufstockung der vorhandenen Offensivwaffen in der Zielperspektive, die amerikanische Raketenabwehr durch Überlastung zu neutralisieren. Die Leidtragenden wären an erster Stelle die Europäer. Kommt es zu keiner Einigung im amerikanisch-russischen Raketenstreit, ist die weitere Erosion regionaler Rüstungskontroll-

fore the Senate Armed Services Committee, Strategic Forces Subcommittee, 4. April 2006, S. 7-8.

regime (KSE, INF, *Open Skies*) vorhersehbar. Sie gelten bislang als Eckpfeiler der Sicherheitsstabilität in Europa.

Am 17. September 2009 verkündete Präsident Obama die Abkehr von den europäischen Stationierungsplänen seines Vorgängers. Zur Begründung gab er neue Erkenntnisse über den Stand der iranischen Raketenrüstung an. Während das islamische Land Fortschritte beim Bau von Kurzstreckenraketen mache, bleibe das Entwicklungstempo ballistischer Trägersysteme mittlerer und großer Reichweite hinter den Befürchtungen zurück. Auf die aktuelle Gefährdung durch Kurzstreckenwaffen könne jedoch mit bereits vorhandenen, seegestützten Abfangraketen wirksam und kostengünstig reagiert werden. Deshalb müsse auf die ausersehenen Stationierungsorte in den beiden mittelosteuropäischen NATO-Staaten nicht zurückgegriffen werden. Ohne Frage hat diese Entscheidung Obamas der Kontroverse um die Raketenabwehr ein gehöriges Maß an Brisanz genommen. Von einer politischen Beilegung kann gleichwohl noch keine Rede sein. Russische Regierungsvertreter beklagen, im Unklaren darüber gelassen zu werden, ob die Beschlüsse der Bush-Regierung als aufgehoben oder nur als vertagt betrachtet werden müssen. Auch seien sie ungenügend über Details der neuen amerikanischen Raketenabwehrplanung unterrichtet worden. So lasse sich z.B. nicht absehen, inwieweit polnisches und tschechisches Territorium zu einem späteren Zeitpunkt für die Stationierung einzelner Systemkomponenten doch wieder in Betracht komme, wie es von den Regierungen in Warschau und Prag gewünscht wird. Festzustehen scheint lediglich, dass auch die Obama-Regierung keine Rückkehr zum umfassenden ABM-Regime von 1972 erwägt, das Abschussvorrichtungen, Abfangflugkörper und Ortungsradars für eine landesweite Raketenverteidigung generell verbot und das die USA im Dezember 2001 kündigten.

Europäische Sicherheit – wie weiter?

Eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa? Bei allem Verständnis: Die Chance ist vertan. Zweifellos entsprach am Ende des Kalten Krieges unter den bestehenden Sicherheitseinrichtungen am ehesten die KSZE (ab 1995 OSZE) der gesamteuropäischen Aufgabe. Ihr gehören sämtliche Staaten der Region an. Sie diskriminiert niemanden, ihre Regelwerke und Konzepte tragen die Unterschriften aller für Frieden und Sicherheit in Europa verantwortlichen Mächte. Obgleich wie die NATO und die WVO aus der Ost-West-Konfrontation hervorgegangen, war sie das Forum, das beide Konfliktlager zusammenführte und nicht einander entgegensetzte. Sie steht für den kooperativen Zugang zum Sicherheitsproblem und verkörpert die Kultur des Sicherheitsdialogs über Länder- und Bündnisgrenzen hinweg. Mochte sich die KSZE/OSZE weiterhin um beispielgebende Detailarbeit mühen – mit der „großen Politik“ europäischer Sicherheit hatte sie nie etwas zu tun. Dazu sei

sie zu schwach, wurde ihr bedeutet. Aber die Schwäche ist kein Geburtsfehler, sondern die Folge des politischen Entschlusses, ihr nach dem historischen Einschnitt von 1989/90 die tragende Rolle in einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur samt dazu nötiger Kompetenzen und Instrumente vorzuhalten. Im Sommer 1991, beim Ausbruch des Bürgerkriegs in Jugoslawien, kapitulierte der gesamteuropäische Organismus vor seiner ersten Bewährungsprobe. Er überließ das Krisenmanagement der Europäischen Gemeinschaft unter milder Schirmherrschaft der VN. Von den VN übernahm es schrittweise die NATO. „Auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 machten die Vertreter des Westens ihren russischen Kollegen unmissverständlich deutlich, dass die neue europäische Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage der NATO und nicht der KSZE/OSZE, in der Russland gleichberechtigtes Mitglied ist, errichtet würde.“²⁰ So geschah es und dabei ist es geblieben.

Unhistorisch wäre der Versuch, die falsche Weichenstellung rückgängig zu machen. Kein „reset button“ kann den Kalender um zwei Jahrzehnte zurückstellen. Der statische Begriff der neuen Sicherheitsarchitektur assoziiert die Rekonstruktion eines Bauwerks von den Fundamenten her. Das ist wenig realistisch. Weder wird die NATO sich auflösen noch wird sie ihre später hinzugekommenen Mitglieder in eine andere Sicherheitsordnung entlassen. In welche auch? Angezeigt ist vielmehr ein politischer Perspektivwechsel, der sich in veränderten Zielsetzungen, Urteilsmaßstäben und Verhaltensweisen ausdrückt. Gerade das sensible Politikfeld der Sicherheit verlangt danach. Mit dieser Einsicht war vor vier Jahrzehnten die westliche Welt von Washington über Paris und London bis Bonn bereits ein gutes Stück weiter. Während der Entspannungsphase wandelte sie den konfrontativen in einen kooperativen Stil der Konfliktaustragung. Konfrontativ verfährt eine Politik, die sich zur Durchsetzung ihrer Ziele der einseitig verfügbaren Machtmittel gegen die Interessen des Kontrahenten bedient. Kooperative Konfliktpolitik setzt auf Zielverwirklichung mittels Interessenausgleich, Kompromiss und Vereinbarung. Alle Beteiligten verbuchten seinerzeit den durch Bedrohungsminderung und Spannungsabbau erzielbaren Zugewinn an Sicherheit. In ihrem Kern war Entspannungspolitik Sicherheitspolitik oder anders ausgedrückt: eine produktivere Form der Sicherheitskultur. Was sich in der Ära des antagonistischen Systemkonflikts auszahlte, sollte heute, unter ungleich günstigeren Vorzeichen keine Früchte tragen?

In einer Staatenordnung, deren Mitglieder sich nicht (oder nicht mehr) als Gegner betrachten, ist das Nebeneinander gleicher Sicherheit für alle und privilegierter Sicherheit mit Bündnisschutz und Beistandsklausel für einige ein Anachronismus. Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung brauchen ein bündnisgemäßes Umfeld und dazu gehört der militärische Gegner. Solange die NATO besteht, wird es ein „Dinnen“ und ein „Draußen“ geben, nur die Grenze zwischen beiden ist variabel. Kann praktisch jeder Staat irgendwann

20 Johannes Varwick, Die NATO, München 2008, S. 107.

beitreten, mit einer einzigen Ausnahme, so bleibt dem Außenseiter die Rolle des Widerparts aufgenötigt, was immer er tut oder lässt. Der Systemdefekt ist nicht zu beheben, allenfalls zu mildern. Milderung verspricht, den Kurs der NATO-Ausdehnung, des weiteren Vorrückens auf Russlands Grenzen, zu beenden, zumal derzeit nur noch Aspiranten zur Diskussion stehen, die zum Zündeln neigen, was ihre Verlässlichkeit als Sicherheitspartner schmälert. Unbestritten ist: Jedes Land hat das Recht der Wahl, ob es einem militärischen Bündnis angehören will oder nicht. Diesem Prinzip hat auch Russland viele Male zugestimmt. Den Mitgliedern aber obliegt zu prüfen, ob ein Antragsteller die Grundsätze der Allianz fördert und zur gemeinsamen Sicherheit beiträgt. Das verlangt Artikel 10 des Nordatlantikvertrags, der auch bestimmt, dass der Beschluss einstimmig erfolgen muss. Fällt das Urteil über die Beitrittsreife eines Kandidaten und den Sicherheitsnutzen seiner Mitgliedschaft negativ aus, ist der Antrag abzuweisen. Dies haben die erweiterungs-skeptischen Verbündeten in Bukarest versäumt und die Quittung umgehend erhalten. Die Regierung Georgiens ist das Gütesiegel des verantwortungsbe-wussten Alliierten *in spe* schuldig geblieben.

In abgeschwächter Form trifft das Urteil auch auf den anderen Beitrittsan-wärter, die Ukraine, zu. Für die Gaskrisen der Wintermonate 2006 und 2009, von denen die zweite durch anhaltende Versorgungsausfälle mehrere euro-päische Länder in Mitleidenschaft zog, waren russisch-ukrainische Auseinandersetzungen um Lieferpreise und Zahlungsfristen der Auslöser. Nicht anders als beim Georgienkrieg erstreckte sich die Suche nach Schuldigen wieder-um kaum über Moskau hinaus. Dieses Verdikt übersieht einen wesentli-chen Sachverhalt. Bekanntlich gehören der Staat UdSSR und der gemein-same Wirtschaftsraum Comecon der Vergangenheit an. Aus freien Stücken haben sich die einstigen Mitglieder daraus verabschiedet. Moskaus Fürsor-gpflicht besteht nicht mehr. Jetzt gelten auch im Außenhandel die Regeln der Marktwirtschaft. Die westlich inspirierten Drehbücher der Systemtrans-formation sehen es so vor. Was sollte Russland dann noch veranlassen, seine Energieexporte in Nachbarstaaten auf eigene Kosten zu subventionieren? Hängt davon die Gewähr einer störungsfreien Durchleitung ab, handelt das Transitland obstruktiv. Rund 40 Prozent der europäischen Gaseinfuhren stammen aus Russland, 80 Prozent davon fließen über ukrainisches Gebiet. Alle drei – Exporteur, Transporteur, Importeur – befinden sich in der prinzi-piell gleichen Lage. Sie sind aus materiellem Eigeninteresse auf die kompli-kationslose Abwicklung des Geschäfts angewiesen. Zugleich verfügen sie über politische Druckmittel, den übrigen Beteiligten zu schaden. Es ist die klassische Konstellation, die veranschaulicht, welchem Gebot rationale Poli-tik folgen muss. Erst ein allseits kooperatives Verhalten verbürgt beides, die Optimierung wie die Gleichverteilung des Nutzens. Und wird der Modeaus-druck der Energiesicherheit beim Wort genommen, handelt es sich sogar um einen explizit sicherheitspolitischen Nutzen.

Vorüber ist die Zeit, in der die unipolare Weltsicht der westlichen Führungsmacht dem Handlungsspielraum der Partner und Verbündeten enge Grenzen zog. In vielen, auch europäischen Hauptstädten wurde der Amtswechsel im Weißen Haus förmlich herbeigesehnt. Barack Obama ist mit einem außenpolitischen Kontrastprogramm angetreten. Er wirbt um Vertrauen für sein Land, indem er dem Anspruch auf Bevormundung abschwört, den sein Vorgänger für ein selbstverständliches Recht hielt. Obamas erster öffentlicher Auftritt in Moskau unterstrich die neue Bewertung: „Im Jahr 2009 zeigen Großmächte keine Stärke, indem sie andere Länder beherrschen oder dämonisieren. Die Tage, in denen Imperien souveräne Länder wie Spielfiguren auf einem Schachbrett behandeln konnten, sind vorbei. Ich habe in Kairo gesagt, dass angesichts unserer gegenseitigen Abhängigkeit jede Weltordnung, die versucht, eine Nation oder eine Gruppe von Menschen über andere zu erheben, unweigerlich scheitern wird. Das Streben nach Macht ist kein Nullsummenspiel mehr – der Fortschritt muss geteilt werden.“²¹ Was folgt daraus für eine friedensverträgliche Sicherheitskultur in Europa?

Die erste Konsequenz betrifft den Umgang mit sicherheitsrelevanten Konflikten. Dafür müssen die einschlägigen Codices nicht erst erfunden werden, sie gibt es längst. Unglücklicherweise sind es keine schematischen Gebrauchsanleitungen, die zu jeder auftretenden Frage die widerspruchsfreie Antwort liefern. Der berühmte Helsinki-Dekalog über friedliche Staatenbeziehungen in Europa²² z.B. weist für ein brisantes Problem zwei – tendenziell gegenläufige – Lösungswege. Zum einen gesteht er jedem Staat das Recht auf politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität zu (Prinzip IV). Zum anderen verlangt er, die Gleichberechtigung der Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht zu achten (Prinzip VIII). Leicht erkennbar ist, dass zwischen beiden Grundsätzen ein Spannungsverhältnis besteht. Sagt sich eine Bevölkerungsgruppe von ihrem Staat los, verletzt sie notgedrungen dessen territoriale Integrität. Juristische Kasuistik kann den Normenkonflikt lindern, aber nicht lösen. Was tun? Hier muss ein drittes Gebot ansetzen: das der friedlichen Streitbeilegung (Prinzip V). Das Recht auf Selbstbestimmung gilt, aber es ist der Pflicht zum Gewaltverzicht nachgeordnet (Prinzip II). Wer neue Grenzen ziehen und andere Staaten gründen will, hat den Weg politischer Verständigung zu wählen. Die Vereinigung Deutschlands und die Auflösung der Sowjetunion sind so zustande gekommen, die Zerteilung Jugoslawiens und die territorialen Abspaltungen im Südkaukasus nicht. Heute stehen das Kosovo einerseits, Abchasien und Südossetien andererseits für die prominentesten Sezessionskonflikte in Europa. Hier wie dort trifft die unmittelba-

21 Rede Barack Obamas am 7. Juli 2009 vor Absolventen der Neuen Wirtschaftshochschule in Moskau, in deutscher Übersetzung unter: <http://amerikadienst.usembassy.de>.

22 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1, hierin: Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, S. 3-10.

ren Streitparteien und die externen Vermittler der Vorwurf mangelnden Kompromisswillens für eine allen Beteiligten zumutbare Verhandlungsregelung. Mehr noch: Territoriale Integrität und Selbstbestimmung sind zu leeren Chiffren verkümmert, je nach Fall und Machtlage austauschbar, um politische Parteinahme zu bemänteln und sogar den Einsatz von Gewaltmitteln zu rechtfertigen. In Sachen Sicherheitskultur besteht noch Lernbedarf.

Die zweite Konsequenz bezieht sich auf die militärischen Instrumente der Sicherheitsvorsorge. Mit seinem Bekenntnis zu einer künftigen Welt ohne Atomwaffen hat der amerikanische Präsident ein revolutionär anmutendes Zeichen gesetzt. Die konkrete Selbstverpflichtung folgte auf dem Fuß: „Um die Denkmuster des Kalten Kriegs zu überwinden, werden wir die Bedeutung von Atomwaffen in unserer nationalen Sicherheitsstrategie verringern und andere anhalten, dasselbe zu tun.“²³ Hier geht es weniger um die ferne Zielbestimmung als um eine Richtungsentscheidung aktueller Politik. Nach dem Jahrzehnt ungezügelter Hochrüstung und weltweit anschwellender Militäretats sind die Chancen gestiegen, Abrüstung und Rüstungskontrolle auf die internationale Tagesordnung zurückzuholen. „Grundsätzliche Bemühungen der Vereinigten Staaten und Russlands zu einer atomwaffenfreien Welt würden es erleichtern, mit allen anderen atomar bewaffneten Staaten – ob mit oder ohne ständigem Sitz im Sicherheitsrat der UN – Verständigung über ein adäquates Verhalten zu erzielen. Ein Geist der Kooperation könnte sich vom Nahen Osten über Iran bis nach Ostasien auswirken.“²⁴

Dass auch unser eigener Kontinent den Geist der Kooperation wieder bitter nötig hat, ist noch kaum ins öffentliche Bewusstsein gedrungen. „Stellt ihr eure SS-20 auf, bringen wir unsere Pershings in Stellung“, lautete die Parole im Nachrüstungsstreit der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts. Auf leisen Sohlen ist der konfrontative Gestus zurückgekehrt, nur dass die Raketen jetzt Patriot und Iskander heißen. Das fortwährende Drehen an der Rüstungsspirale hat schon im Europa der Blöcke nicht zu mehr Sicherheit geführt, die Wiederbelebung alter Denkspiele über eine hermetische Raketenverteidigung oder die unausgereifte Idee neuer Einsatzkräfte für europäische Konfliktszenarien werden es ebenso wenig. Je stärker gegenseitiger Argwohn die Sicherheitsbeziehungen belastet, desto schwerer wiegt der Ausfall vereinbarter Rüstungskontrolle als stabilisierende Klammer. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), einst Inbegriff der Transparenz, der Verifikation und der militärischen Vertrauensbildung, liegt auf Eis. Der regelmäßige Informationsaustausch und die wechselseitigen Inspektionen vor Ort – über 5.000 waren es seit 1992 – haben aufgehört. Es wird immenser Anstrengungen bedürfen, den „von unilateralen Politikansätzen, Partikularinteressen und

23 Eine atomwaffenfreie Welt. Rede Barack Obamas am 5. April 2009 auf dem Hradschiner Platz in Prag, in deutscher Übersetzung unter: <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2335>.

24 Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher, Für eine atomwaffenfreie Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 2009, S. 8.

zumindest teilweise sachfremden Junktims²⁵ angerichteten Schaden wiedergutzumachen. Da es in erster Linie ihre Interessen sind, die auf dem Spiel stehen, sollten sich vor allem die Europäer dieser Aufgabe annehmen. Dass die eigene Sicherheit die Sicherheit der Gegenseite einschließt, war einmal Konsens im Bündnis. Schwierige Zeiten stünden bevor, wenn er zerbräche.

25 Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck, Vorwort, in: dies. (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden 2009, S. 13-14, hier: S. 13.