

Matthew Rojansky*

Die Geopolitik europäischer Sicherheit und Zusammenarbeit: die Folgen der Spannungen zwischen den USA und Russland

Einführung

Im politischen und medialen Diskurs moderner westlicher Gesellschaften gelten Kriege, Naturkatastrophen und alle Arten von humanitären Krisen als Gegenstand allgemeinen Interesses. Dementsprechend ist die Frage „Was geht uns das an?“, wenn es um Ereignisse weit entfernt von den Grenzen unserer Länder geht, aus der Mode geraten. Dennoch sehen sich politische Führer manchmal gezwungen darauf eine Antwort zu finden, insbesondere wenn sie versuchen die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine Intervention in einer scheinbar weit entfernten Krise zu bekommen.

Die häufigste Rechtfertigung für westliche Sorgen über die Ukraine Krise mutet unverkennbar modern oder gar postmodern an. Laut Präsident Barack Obama „[stellt] das Vorgehen Russlands in der Ukraine [die] Ordnung der Nachkriegszeit auf die Probe [...] Wir glauben [...] dass größere Nationen nicht die Möglichkeit haben sollten, kleinere zu gängeln.“¹ Formelle Rechtsinstrumente, die das Verhalten von Staaten regeln, gibt es zwar zuhauf; diese werden jedoch selten angeführt. Es scheint vielmehr Moskaus offensichtliche Missachtung der „internationalen Ordnung“ oder des für ein „modernes, zivilisiertes Land“ angemessenen Verhaltens zu sein, die die westliche Empörung über Russlands Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und seine bewaffnete Intervention im Donbas anheizt.

Ist die Ukraine Krise wirklich solch eine Bedrohung für die globale Ordnung? Krastev und Leonard stellen dazu fest: „In den letzten 300 Jahren stand Europa im Zentrum der Weltpolitik [...] Selbst im Kalten Krieg – als die globalen Supermächte nichteuropäische Mächte waren – drehte sich die Ordnung um die Kontrolle Europas und den Wettstreit zwischen demokratischem Kapitalismus und sowjetischem Kommunismus als Schlacht zwischen europäischen Ideologien.“² Tatsächlich kam auf dem Höhepunkt dieser Rivalität,

* Eine frühere Fassung des vorliegenden Beitrags wurde in *Security and Human Rights* 2/2014, S. 169-179, veröffentlicht.

1 US-Botschaft Berlin/Amerika Dienst, Obama vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. September 2014, unter: <http://blogs.usembassy.gov/amerikadienst/2014/09/25/obama-vor-der-un-vollversammlung-3>.

2 Ivan Krastev/Mark Leonard, *The New European Disorder*, 20. November 2014, European Council on Foreign Relations, unter: http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Es sollte darauf hingewiesen werden, dass Krastev und Leonard sich vielleicht zu sehr auf die formelle Geografie konzentrieren, wenn sie die Vereinigten Staaten und die

im Jahr 1975, ein Konzert europäischer und nichteuropäischer Staaten zusammen, um die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki niederzulegen, die die moralische, intellektuelle und politische Grundlage für die mit dem Ende des Kalten Krieges verabschiedete Charta von Paris für ein neues Europa (1990) und die Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) schuf. Es scheint also, dass bis zu dem Zeitpunkt, an dem China, Indien, Brasilien und andere nichteuropäische aufstrebende Staaten dazu bereit sind die Kosten zu tragen und die Einschränkungen hinzunehmen, die mit der Aufrechterhaltung der Weltordnung einhergehen, die Verantwortung dafür in Europa und damit bei der OSZE verbleiben wird.

Sind die OSZE-Teilnehmerstaaten nun aber, da sie solch eine einmalige Verantwortung für die europäische Ordnung und damit auch für die Weltordnung im 21. Jahrhundert tragen, dieser Herausforderung überhaupt gewachsen? Da die OSZE nicht auf einem rechtlich bindenden internationalen Abkommen beruht, sondern seine Existenz vielmehr dem politischen Konsens seiner Teilnehmerstaaten verdankt, ist sie auf den kontinuierlichen politischen Willen eben dieser Staaten angewiesen, um zu substanziellen Ergebnissen zu gelangen. Der Erfolg oder das Scheitern der OSZE hängt daher vom Zusammenwirken der wichtigsten Mächte im OSZE-Raum ab; während des Kalten Krieges waren das die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion. In den mehr als zwei Jahrzehnten seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das militärische, politische und wirtschaftliche Kräfteverhältnis deutlich zugunsten des Westens verschoben, die Akteure bleiben jedoch weitgehend dieselben – die USA und ihre NATO-Verbündeten auf der einen, Moskau und seine Klientel auf der anderen Seite.

Angesichts der gegenwärtigen offensichtlichen Spannungen zwischen Moskau und Washington ist man vielleicht versucht, die Aussichten auf Fortschritte an jeglicher diplomatischer Front für unwahrscheinlich zu halten, erst recht im komplexen multilateralen Rahmen der OSZE. Man sollte sich jedoch auch daran erinnern, dass der Helsinki-Prozess von 1972-1975 selbst in einer Zeit intensiver Rivalität zwischen den von den USA und der Sowjetunion geführten Blöcken zustande kam, was wiederum zeigt, dass ein sachlicher Dialog und ein vernünftiger Konsens über Kernfragen gemeinsamer Sicherheit im OSZE-Raum möglich sind, trotz – oder vielleicht gerade wegen – des drohenden Konflikts zwischen geopolitischen Rivalen. Hier stellt sich eine Schlüsselfrage: Hat die gegenwärtige Interaktion zwischen Russland und dem Westens zu einer Situation geführt, die derjenigen von vor 40 Jahren ähnlich genug ist, um erneut einen Wechsel von Konfrontation zu Kooperation erforderlich zu machen, bei dem die OSZE eine zentrale Rolle spielen

Sowjetunion als nichteuropäische Mächte bezeichnen. Tatsächlich haben sich beide Mächte im größten Teil des vergangenen Jahrhunderts stark in Europa engagiert, insbesondere nach ihrem gemeinsamen Sieg im Zweiten Weltkrieg, und Russland und die Vereinigten Staaten können bis heute durchaus als europäische Mächte oder zumindest als Mächte in Europa bezeichnet werden.

kann? Mit anderen Worten: Ist der gegenwärtige Konflikt ein neuer Kalter Krieg mit allem, was dies nach sich ziehen würde, oder ist er etwas anderes?

Die gegenwärtige Krise und der Kalte Krieg im Kontext

Auf einigen Ebenen scheinen die Spannungen zwischen Moskau und Washington in der Zeit nach der Ukrainekrise denjenigen zwischen der Sowjetunion und den USA im Kalten Krieg ziemlich ähnlich zu sein. Auf beiden Seiten ist der in der politischen Debatte und weit verbreiteten Rhetorik vorherrschende Ton von Unbehagen oder Herablassung dem anderen gegenüber in offene Feindseligkeit umgeschlagen, die oftmals in die Dämonisierung einzelner Personen, vor allem der beiden Präsidenten, übergeht. Robert Legvold argumentiert, dass die höchst propagandistischen Narrative beider Seiten dazu neigen die Ursachen der gegenwärtigen Krise absolutistisch zu erklären – die andere Seite wird als der allein Schuldige angesehen, der den Konflikt ausgelöst und in jeder Phase verschärft hat.³ Laut Michael Kofman sind beide Seiten an der erheblichen militärischen Eskalation beteiligt, die deutliche Züge der strategischen Rivalität im Stile des Kalten Krieges trägt – zuweilen sogar einschließlich des nuklearen Säbelrasselns.⁴ Einige Beobachter sprechen von einer „neuen Containment-Politik“ der USA, um die als solche wahrgenommene Bedrohung durch die russische Aggression auszugleichen.⁵

Keine der beiden Seiten schenkt Bemühungen, die Zusammenarbeit – sei es durch offizielle oder inoffizielle Kanäle – zu erhalten oder auszuweiten, große Aufmerksamkeit; das gilt selbst für Bereiche, in denen sie offenkundig gemeinsame Interessen haben. Dass Präsident Obama Russlands wichtige Rolle beim Abschluss des Nuklearabkommens mit dem Iran ausdrücklich anerkannt hat, ist die Ausnahme, die die Regel bestätigt.⁶ Auch wenn das Weiße Haus in seinen Erklärungen zu Putin und Moskau zurückhaltender war als die Kongressabgeordneten und deutlich vorsichtiger als die Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016, fällt der Großteil der offiziellen amerikanischen Meinungsäußerungen über Russland in eine oder beide der folgenden Kategorien: Es ist eine ernste und gefährliche Bedrohung und/oder eine

3 Vgl. Robert Legvold, *Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One*, in: *Foreign Affairs* Juli/August 2014, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/managing-new-cold-war>.

4 Vgl. Michael Kofman, *Putin's Plan to Deter Hawks in Washington, War on the Rocks*, 24. August 2015, unter: <http://warontherocks.com/2015/08/is-russias-power-to-annoy-changing-the-game>.

5 Vgl. Eugene Chausovsky, *Why the U.S. Feels It Must Contain Russia*, *Stratfor Analysis*, 23. August 2015, unter: <https://www.stratfor.com/analysis/why-us-feels-it-must-contain-russia>.

6 Vgl. Roland Oliphant, *Barack Obama praises Putin for help clinching Iran deal*, in: *The Telegraph*, 15. Juli 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/barackobama/11740700/Barack-Obama-praises-Putin-for-help-clinching-Iran-deal.html>.

Regionalmacht im Niedergang.⁷ Aus offizieller russischer Sicht, die sich den staatlich gelenkten Medien entnehmen lässt, stellen die USA und die NATO eine große Bedrohung für Russland dar, da beide entschlossen seien Russlands Macht und Einfluss einzudämmen und letztlich einen gewaltsamen Regimewechsel herbeizuführen.⁸

Es überrascht daher nicht, dass von den politischen Klassen und der breiten Öffentlichkeit in beiden Ländern erheblicher Druck ausgeht, die andere Seite nach dem Motto „Wie du mir, so ich dir“ in einer möglicherweise endlosen Eskalation von Sanktionen und Gegensanktionen mit Strafen zu überziehen.⁹ Schließlich sind beide Staaten auf gegnerischen Seiten und auf unterschiedlichem Niveau an einer Reihe von Stellvertreterkonflikten in Drittländern beteiligt, vor allem entlang der postsowjetischen Peripherie und im Nahen Osten. Ganz wie im Kalten Krieg werben sowohl Moskau als auch Washington um die Unterstützung anderer Staaten für ihre Position und erreichen gelegentlich internationale Bündnisse oder Koalitionen, die in beunruhigender Weise an die geopolitischen „Blöcke“ des Kalten Krieges erinnern.¹⁰

Es gibt jedoch auch wichtige Unterschiede zwischen diesem Konflikt und der Vergangenheit. Vor allem gibt es Kontakte zwischen Amerikanern und Russen auf der Ebene einzelner Bürger, privater Firmen und karitativer oder religiöser Organisationen in nie dagewesener Zahl und Intensität. Natürlich sind die Bindungen zwischen Amerikanern und Russen nicht universell und beruhen auch nicht uneingeschränkt auf Gegenseitigkeit. Dennoch sind die Generationen beider Seiten, die nach dem Kalten Krieg erwachsen geworden sind, weitaus besser miteinander verbunden als selbst die amerikanischen und sowjetischen Eliten vor einem halben Jahrhundert. Auch wenn junge Russen nicht unbedingt amerikafreundlicher sind als ihre Eltern, so ist es doch wesentlich wahrscheinlicher, dass sie Englisch sprechen; sie haben die USA oder Westeuropa bereist und durch die sozialen Medien und die Popkultur Zugang zu einem unverstellten Blick auf Amerika. Auf amerikanischer Seite

7 Zu Russland als Bedrohung vgl. J.J. Green, Pentagon: Russia poses „existential threat“ to the United States once again, WTOP.com, 21. August 2015, unter: <http://wtop.com/national-security/2015/08/pentagon-russia-poses-existential-threat-us>; zu Russland als eine Macht im Niedergang siehe Joseph S. Nye, The Challenge of Russia's Decline, Project Syndicate, 14. April 2015, unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/russia-decline-challenge-by-joseph-s--nye-2015-04>.

8 Vgl. Paul Sonne, U.S. Is Trying to Dismember Russia, Says Putin Adviser, in: The Wall Street Journal, 11. Februar 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/u-s-is-trying-to-dismember-russia-says-putin-adviser-1423667319>.

9 Vgl. Andrew E. Kramer, Russia Seeks Sanctions Tit for Tat, in: The New York Times, 8. Oktober 2014, unter: <http://www.nytimes.com/2014/10/09/business/russian-parliament-moves-closer-to-adopting-law-on-compensation-for-sanctions.html>.

10 Moskaus Versuche, seine engsten postsowjetischen Nachbarn zu überreden, zu nötigen und zu zwingen, Russlands Haltung zur Ukraine zu unterstützen, ist ein gutes Beispiel für das Ziel und die möglichen Schwierigkeiten, „Block“-Standpunkte nach Art des Kalten Krieges zu den heutigen kontrovers diskutierten Fragen europäischer Sicherheit aufrechtzuerhalten. Siehe z.B. Adam Taylor, Why Kazakhstan and Belarus are watching Crimea very, very carefully, in: The Washington Post, 11. März 2014, unter: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/03/11/why-kazakhstan-and-belarus-are-watching-crimea-very-very-carefully>.

sind die Kenntnisse der russischen Sprache und Kultur oder des russischen Lebensstils zwar nicht so stark verbreitet. Jedoch sind die Verbindungen unter Amerikanern mit beruflichen oder persönlichen Beziehungen zu Russland heute weiter verbreitet und belastbarer als selbst die der amerikanischen Sowjetexperten zur Zeit des Kalten Krieges.

Der ungleiche Stand des Wissens übereinander spiegelt sich im generellen Machtungleichgewicht in den amerikanisch-russischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges wider. Nach einem Vierteljahrhundert als Hypermacht sind die Vereinigten Staaten nicht mehr daran gewöhnt, sich den Interessen anderer globaler Akteure, einschließlich Russlands, unterzuordnen. Trotz der Rückschläge zweier zermürbender und kostspieliger jahrzehntelanger Kriege im Nahen und Mittleren Osten betrachten viele Amerikaner sich und ihr Land ungebrochen als außergewöhnlich und unverzichtbar und glauben, sie hätten das Recht und die Pflicht, ihre Macht weltweit einzusetzen, um anderen zu „helfen“.¹¹ Russland hat sich seinerseits deutlich von seinem postsowjetischen Zusammenbruch erholt und sträubt sich gegen das Vordringen amerikanischer Macht in Gebiete, die es selbst einst beherrscht hat. Das offizielle Moskau definiert seine Prioritäten noch immer in erster Linie regional und bezeichnet das globale System als von Natur aus „multipolar“ oder „polyzentrisch“.¹²

Auf vielen Gebieten blieben die Interessen der USA und Russlands nach dem Kalten Krieg trotz ernsthafter Differenzen über die Ukraine kompatibel. Selbst nach dem Ausbruch des Ukraine Konflikts haben Russland und die USA bei der Bekämpfung von Drogen und deren Transit in Afghanistan, bei der Räumung syrischer Chemiewaffenarsenale und bei den Verhandlungen über eine Lösung des langjährigen iranischen Nuklearproblems erfolgreich zusammengearbeitet.¹³ Pragmatische Kooperation in Bereichen von eindeutig gemeinsamem Interesse sollte nicht allzu sehr überraschen. Immerhin besteht keine größere ideologische Kluft zwischen beiden Seiten, wie es im Kalten Krieg der Fall war, da man sich grundsätzlich über die Prinzipien der freien Marktwirtschaft und sogar über die wesentlichen Zutaten einer Wahldemokratie einig ist, trotz erheblicher Differenzen in der Frage, inwieweit der Staat

-
- 11 „Ich bin stolz darauf Amerikaner zu sein, denn wir haben etwas getan, was keine andere große Nation in der Weltgeschichte je getan hat – wir haben unsere große Macht nicht eingesetzt, um andere zu versklaven, sondern um ihnen zu helfen.“ K.T. McFarland, *The United States of America: The one essential, exceptional, indispensable nation*, Fox News Opinion, 30. Juni 2015, unter: <http://www.foxnews.com/opinion/2015/06/30/why-im-proud-to-be-american.html>.
 - 12 Vgl. Strategija nacional'noj bezopastnosti Rossiskoj Federacii do 2020 goda, utverzdena ukazom Prezidenta Rossiskoj Federacii ot 12 Maja 2009 g. No. 537 [Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020, bestätigt durch Erlass Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009], unter: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
 - 13 Vgl. Fyodor Lukyanov, *US-Russia Mideast cooperation in balance over Ukraine?* Al-Monitor, 5. März 2014, unter: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/ukraine-middle-east-russia-syria-us.html>.

sich den universellen Menschenrechten und politischen Freiheiten beugen muss.

Und verglichen mit der impliziten Bedrohung der wechselseitig gesicherten Zerstörung, die die Beziehungen im Kalten Krieg prägte, gilt schließlich die Gefahr, dass die amerikanisch-russischen Rivalitäten zu einer direkten konventionellen oder gar nuklearen Konfrontation eskalieren könnten, als gering. Einige Beobachter vermuten, dass das Gerede über ein Wiederaufleben der strategischen nuklearen Rivalität zwischen den USA und Russland genau das ist: Gerede – mit dem eine Seite die andere daran erinnern will, dass sie ernst genommen werden sollte.¹⁴ Als der republikanische Präsidentschaftskandidat von 2012 Mitt Romney Russland als die gefährlichste geopolitische Bedrohung der USA bezeichnete, wies Präsident Obama diese Ansicht als Relikt des Kalten Krieges mit der witzigen Bemerkung zurück: „Die 1980er Jahre sind am Apparat und wollen ihre Außenpolitik zurück, weil der Kalte Krieg seit über 20 Jahren vorbei ist.“¹⁵

Aus dieser Einschätzung lässt sich vernünftigerweise schließen, dass sich – trotz einiger oberflächlicher Ähnlichkeiten – die Beziehungen zwischen Russland und den USA heute so weit von denjenigen der Vergangenheit unterscheiden, dass ihre Darstellung als ein Konflikt derselben Kategorie wie der Kalte Krieg nicht korrekt wäre. Eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen ist durchaus möglich, und vielleicht sogar wahrscheinlich, wenn die Ukrainekrise nicht gelöst wird, dennoch sollten die erheblich vertieften Verbindungen zwischen Russland und dem Westen, der Grundkonsens über die kapitalistische freie Marktwirtschaft und die Abneigung gegen eine direkte Konfrontation, die sich allesamt in den letzten 25 Jahren herausgebildet haben, einen mäßigenden Einfluss auf diese Spannungen ausüben. Leider bringt dieses gemischte Bild der amerikanisch-russischen Interaktion sowohl positive als auch negative Folgen für die OSZE, die europäische Sicherheit und die globale Ordnung mit sich.

Positiv schlagen das bessere gegenseitige Verständnis, das nach dem Kalten Krieg erreicht wurde, das Fehlen ideologischer Konflikte und ein hohes Maß an gemeinsamen Interessen zu Buche; das alles weist darauf hin, dass immer noch eine Grundlage für die Wiederherstellung eines gewissen Grades an Ausgleich und Produktivität in den amerikanisch-russischen Beziehungen gegeben ist. Es versteht sich fast von selbst, dass sich jede „neue Normalität“ direkt mit der Ukrainekrise auseinandersetzen müsste und wahrscheinlich die Annahme einer gesichtswahrenden Exit-Strategie für Russland aus seiner gegenwärtigen Intervention zur Folge hätte, einschließlich der schrittweisen

14 „Russlands Führer wollen als die existenzielle Bedrohung wahrgenommen werden, die die Sowjetunion war, ein Land, mit dem die USA verhandelten und Kompromisse schlossen, anstatt es zu tadeln, zu sanktionieren und zu ignorieren.“ Kofman, a.a.O. (Anm. 4).

15 Glenn Kessler, Flashback: Obama's debate zinger on Romney's „1980s“ foreign policy (video), in: The Washington Post, 20. März 2014, unter: <http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2014/03/20/flashback-obamas-debate-zinger-on-romneys-1980s-foreign-policy>.

Aufhebung aller – mit Ausnahme einiger symbolischer – US- und EU-Sanktionen. Dies würde zwar keineswegs die Gräben beseitigen, die wegen der Ukraine entstanden sind; es könnte jedoch die Rückkehr zu einer eingeschränkten pragmatischen Zusammenarbeit auf Gebieten gemeinsamen Interesses ermöglichen, u.a. auch im OSZE-Kontext.

Die Tatsache, dass die gegenwärtigen Spannungen zwischen den USA und Russland nicht gänzlich denen des Kalten Krieges entsprechen, hat aber auch eine beunruhigende Kehrseite. Ohne die unerbittliche ideologische Rivalität und nahezu universelle geopolitische Konfrontation zwischen den nuklearen Supermächten des Kalten Krieges fehlt sowohl Russen als auch Amerikanern die akute Angst vor einer Krise, die außer Kontrolle gerät – eine Angst, die ein halbes Jahrhundert lang als Bremse für eine absichtliche oder leichtsinnige Konflikteskalation wirkte. Mit anderen Worten: Obwohl Russland und die USA noch immer dazu in der Lage sind, sich nicht nur gegenseitig, sondern die ganze Welt zu zerstören, ist der Einsatz im amerikanisch-russischen Konflikt in der Wahrnehmung beider Seiten möglicherweise nicht hoch genug, als dass er beide Seiten dazu bewegen könnte, Konzessionen zu machen, um eine Eskalation zu vermeiden oder gar einen neuen und dauerhaften Konsens über europäische Sicherheit zu erreichen.

Der als niedrig wahrgenommene Einsatz in der Konfrontation zwischen den USA und Russland beruht nicht nur auf den heutigen, relativ gesehen engeren Verbindungen zwischen russischen und amerikanischen Bürgern, Firmen, sozialen Gruppen und anderen. Die Wahrnehmung beruht auch auf individuellen Erfahrungen. In den vergangenen 25 Jahren sind Russland und die Vereinigten Staaten – trotz häufiger Meinungsverschiedenheiten über regionale Sicherheit, Handel oder insbesondere Menschenrechtsfragen – auf des Messers Schneide stehenden Krisen und Stellvertreterkriegen, die während des Kalten Krieges stets und ständig an die Gefahr einer Eskalation erinnerten, niemals auch nur nahe gekommen. Der Helsinki-Prozess selbst begann in einer Atmosphäre der Entspannung, die auf die Krisen um Berlin 1948, in Korea 1950-53, Ungarn 1956, Kuba 1962, in der Tschechoslowakei 1968 und in Vietnam seit Mitte der 1960er Jahre folgte, von denen jede die Eröffnungssalve einer größeren Konfrontation hätte werden können.

In den 1970er Jahren hatten die Führungen in Washington und Moskau erkannt, dass regionale Konflikte oder Stellvertreterkriege, in denen amerikanische und sowjetische Interessen aufeinanderprallten, ein ernsthaftes Risiko für eine generelle nukleare Eskalation zwischen den Supermächten bargen, und schlossen daraus, dass sie einen grundsätzlichen Rahmen für Koexistenz und Kooperation akzeptieren mussten, in dem Maximalpositionen trotz anhaltender Rivalität zurückzustellen waren, um die große Katastrophe zu verhindern. Zwischen einigen sowjetischen und amerikanischen Führern, insbesondere Henry Kissinger, Richard Nixon und Ronald Reagan auf amerikanischer und Leonid Breschnew, Juri Andropow und Michail Gorbatschow auf

sowjetischer Seite entwickelten sich relativ stabile Arbeitsbeziehungen und sogar gelegentlich ein gutes persönliches Verhältnis.

Zurzeit sind die persönlichen Beziehungen zwischen der amerikanischen und der russischen Führung bestenfalls frostig. Selbst auf dem Höhepunkt des „Neustarts“, der 2009 dazu dienen sollte, die Beziehungen zwischen den USA und Russland zu verbessern, bezeichnete Präsident Obama Wladimir Putin als einen Mann, der „mit einem Bein in der Vergangenheit“ stehe,¹⁶ während er nach dem Ausbruch der Ukrainekrise erklärte, der russische Präsident benehme sich unzulässig und befinde sich „auf der falschen Seite der Geschichte“.¹⁷ Auch wenn er in seinen öffentlichen Äußerungen vorsichtiger ist, scheint Putin ebenfalls weder besonderen Respekt noch Sympathie für Obama zu hegen.¹⁸ Darüber hinaus begünstigt der innenpolitische Druck, dem beide Präsidenten ausgesetzt sind, derzeit zunehmend die Konfrontation und beide Führer gehen richtigerweise davon aus, dass politische Gegner, Experten und die allgemeine Öffentlichkeit in beiden Ländern es ihnen als Schwäche auslegen würden, wenn sie Kompromisse eingingen.

Ist ein neuer europäischer Sicherheitskonsens möglich?

Ist es den USA und Russland angesichts dieser erheblichen Einschränkungen überhaupt möglich, nennenswerte Fortschritte mit Blick auf die gemeinsame Sicherheit im euroatlantischen und eurasischen Raum zu erzielen?

Wie bereits erwähnt wird es ohne Fortschritte in der anhaltenden Krise in der und um die Ukraine keine wesentlichen Verbesserungen in den amerikanisch-russischen Beziehungen geben. Ein solcher Fortschritt müsste mindestens einen dauerhaften Waffenstillstand beinhalten, der die Gewalt im Donbas beendet, sowie Maßnahmen, die die Konfliktparteien von einer substanziellen Wiederbewaffnung und Vorbereitungen für künftige Kampfhandlungen abhält. Wie die Minsker Rahmenabkommen richtig folgern, muss der Waffenstillstand von einem politischen Prozess in der Ukraine begleitet werden, der die Souveränität und die politische Integrität des Landes wiederherstellt, zugleich aber einen Sonderstatus für die separatistischen Regionen schafft, den alle Seiten akzeptieren können.¹⁹

Obwohl eine Einstellung der Kämpfe und eine interne politische Konfliktbeilegung in der Ukraine zur Entschärfung der Spannungen dringend erfor-

16 Chris McGreal/Luke Harding, Barack Obama: Putin has one foot in the past, in: The Guardian, 2. Juli 2009, unter: <http://www.theguardian.com/world/2009/jul/02/obama-putin-us-russia-relations>.

17 Obama: Russia „on the wrong side of history“, in: The New York Post, 3. März 2014, unter: <http://nypost.com/2014/03/03/obama-says-russia-is-on-the-wrong-side-of-history-in-ukraine>.

18 Vgl. Fiona Hill/Clifford Gaddy, Mr. Putin: Operative in the Kremlin, Washington, D.C., 2015, S. 285-311.

19 Vgl. Ukraine ceasefire: The 12-point plan, BBC, 9. Februar 2015, unter: <http://www.bbc.com/news/world-europe-29162903>.

derlich sind, bedürfen Fortschritte zwischen Russland und dem Westen auf dem breiteren Gebiet der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit auch eines breiteren Ansatzes zur Lösung des regionalen Konflikts, von dem die Ukraine nur ein Teil ist. In diesem Zusammenhang müsste der Rahmen für einen Kompromiss mehrere Schlüsselemente enthalten.

Erstens könnten sich Russland und der Westen auf ein befristetes Moratorium für ihre konkurrierenden Integrationsvorhaben im postsowjetischen Raum verständigen. Abgesehen von den baltischen Staaten ist bislang keinem postsowjetischen Staat ein solcher Übergang ohne schwerwiegende politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Brüche gelungen. Gleichzeitig bietet weder das westliche noch das russische Integrationsprojekt eine glaubwürdige Perspektive für Kompatibilität oder gar Koexistenz, die für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Region unverzichtbar ist. Die Konkurrenz zwischen europäisch orientierten und russisch bzw. eurasisch ausgerichteten wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Integrationsprojekten hatte für die einzelnen postsowjetischen Volkswirtschaften zwar unterschiedliche Auswirkungen; sie hat jedoch eindeutig zur Verschärfung der Spannungen zwischen Russland und dem Westen beigetragen – mit verheerenden Folgen für die gesamte Region.²⁰ Ein befristeter Stopp dieses geopolitischen „Ansturms auf Land“ würde zumindest den Regierungen in der Region eine Atempause verschaffen, damit sie ihre Bevölkerungen vorbereiten und ihre Wirtschaft besser an künftige Integrationsprogramme anpassen können. Zugleich würde eine solche Pause genug Raum für einen dringend benötigten direkten Dialog zwischen Russland und dem Westen schaffen.

Das zweite zentrale Element, das im Rahmen eines solchen Dialogs behandelt werden muss, sollte die Erneuerung und Bekräftigung des Grundsatzes sein, dass Grenzen nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem Mutterland und der regionalen Bevölkerung und ausschließlich mit friedlichen Mitteln verändert werden können. Die gegenseitige erneute Bekräftigung würde implizit Russlands langjährigen Einwand gegen die NATO-Intervention im ehemaligen Jugoslawien anerkennen und die darauf folgende Unabhängigkeit des Kosovo als Ausnahme dieser Regel akzeptieren, aber auch Russlands Besetzung und Annexion der Krim als klaren Verstoß gegen diese Regel anerkennen, gegen die die Ukraine und der Westen ihren Einspruch dauerhaft aufrechterhalten werden. Mit einer von beiden Seiten erneuerten Verpflichtung lassen sich die „Ausreißer“ eines halben Jahrhunderts grundsätzlich stabiler und sicherer europäischer Grenzen als umstrittene Ausnahmen, die die grundsätzliche Regel nicht infrage stellen, produktiver bearbeiten denn als Auslöser für Schuldzuweisungen und eine sich zuspitzende Konfrontation, zu der sie in den letzten Jahren geworden sind.

20 Vgl. David Cadier, Eurasian Economic Union and Eastern Partnership: the End of the EU-Russia *Entredoux*, in: The Geopolitics of Eurasian Economic Integration, LSE IDEAS Special Report, Juni 2014, S. 60-65, unter: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR019.aspx>.

Das dritte Element einer Rahmenlösung für die Ukrainekrise sollte darin bestehen, dass ausländische Truppen auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Landes nicht ohne dessen Zustimmung stationiert werden dürfen. Angesichts der häufigen Streitigkeiten über die Legitimität russischer Stationierungen im postsowjetischen Raum, einschließlich der Südostukraine, in den vergangenen 25 Jahren müsste Moskau die Vereinigten Staaten, Europa und Russlands Nachbarn zweifellos mit einer konkreten Geste rückversichern, dass es diese Regel immer noch als Grundsatz europäischer Sicherheit betrachtet. Die beste Gelegenheit zu einer solchen Demonstration bietet sich im Donbas. Auch wenn die Ukraine und der Westen das Gegenteil behaupten, hat Russland noch nicht formal eingestanden, dass seine Soldaten an der Okkupation ukrainischen Territoriums beteiligt sind; es hat allerdings zugesagt, die Bedingungen der in Minsk vereinbarten Waffenruhe und eine Truppenentflechtung auf beiden Seiten zu unterstützen.²¹ Im Zuge einer generellen Einstellung der Feindseligkeiten sollte Russland die Initiative der Ukraine für eine internationale *Peacekeeping*-Mission, an der es sich ebenfalls beteiligen könnte, unterstützen. Das Mandat einer solchen Mission sollte auch die Überprüfung des Abzugs aller ausländischen Kämpfer aus der Region und die Abschottung der russisch-ukrainischen Grenze umfassen.²²

Keines dieser Schlüsselemente könnte für sich allein genommen viel Zugkraft entwickeln. Um solche positiven Initiativen von beiden Seiten zu fördern, wäre auch die dauerhafte Beteiligung der USA und Russlands an einem ernsthaften Dialog über die größeren Probleme europäischer, euroatlantischer und eurasischer Sicherheit notwendig. Wie könnte ein solcher Dialog zustande kommen?

Die größte Chance hierfür würde wahrscheinlich eine Rückkehr zu den ursprünglichen Helsinki-Prinzipien bieten, die vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Rivalität zwischen den Blöcken unter Führung von Moskau und Washington zunächst von Regionalstaaten ausgehandelt worden waren. Heute haben die Vereinigten Staaten, Europa und Russland alle zusammen ein Interesse an der Wiederaufnahme eines genau solchen Dialogs; was jedoch nicht wiederkehren wird – und wahrlich auch nicht wiederkehren darf – ist das „Gleichgewicht des Schreckens“ des Kalten Krieges, das Druck auf alle Seiten ausübte, sich ernsthaft am ursprünglichen Helsinki-Prozess zu beteiligen. Die Motivation für einen neuen regionalen Sicherheitsdialog muss stattdessen sehr viel mehr von Europa selbst ausgehen und die europäischen Staaten müssen auch eine zentralere Rolle spielen, die ihren erweiterten Fähigkeiten entspricht.

21 Vgl. Russia backs Ukraine peace deal but Kiev is blocking progress, says Putin, in: The Guardian, 6. Juni 2015, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/06/russia-backs-ukraine-peace-deal-but-kiev-is-blocking-progress-says-putin>.

22 Vgl. Ukraine MPs pass law allowing international peacekeepers, Ukraine Today TV, 4. Juni 2015, unter: <http://uatoday.tv/news/ukraine-mps-pass-law-allowing-international-peacekeepers-into-country-432774.html>.

Die USA werden bei diesem Prozess nicht fehlen. Allerdings sieht sich Washington als mächtigster Einzelakteur einer Vielfalt von Herausforderungen gegenüber, die beispiellos ist und von der Entschärfung traditioneller und nichtstaatlicher Konflikte im Nahen Osten und in Ostasien über die Bewältigung der potenziell katastrophalen Auswirkungen des globalen Klimawandels bis zur Abwehr von Cyber-Attacken oder konventionellen Angriffen auf kritische Infrastrukturen reichen. Folglich ist die seit Langem bestehende Aufforderung der USA an ihre europäischen Verbündeten und Partner, einen größeren Anteil der Lasten bei der Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit zu tragen, häufiger und mit größerem Nachdruck zu vernehmen, auch wenn Washington sich beeilt, seinen NATO-Verbündeten Rückversicherungen zu geben. Noch wichtiger ist vielleicht, dass Europas Fähigkeit zum koordinierten Handeln ebenfalls größer ist als je zuvor, was auf die Notwendigkeit zurückzuführen ist, auf die andauernde Krisen in der Eurozone und der Ukraine zu reagieren. Es ist viel Aufhebens darum gemacht worden, dass Deutschland sich zunehmend in der Rolle als europäischer Hegemon gefällt; allerdings ist es sehr unwahrscheinlich, dass Berlin von der gesamteuropäischen Infrastruktur abrückt, zu deren Aufbau es so viel beigetragen und an der es einen solch hohen finanziellen und politischen Anteil hat.²³

In der offiziellen Rhetorik werden zwar Russlands einzigartiger eurasischer Weg und die zunehmend herzlichen Verbindungen zwischen Moskau und Beijing hervorgehoben, dennoch gibt es auch keinen Grund zu glauben, dass Russland seinen lange gehegten Wunsch, bei der Gestaltung der europäischen Sicherheit auf höchster Ebene gleichberechtigt mit am Tisch zu sitzen, aufgeben wird. Die USA, die EU und die NATO können darauf vertrauen, dass, wenn sie für die Wiederaufnahme eines ernsthaften Dialogs über regionale Sicherheit in einem gesamteuropäischen Kontext offen sind, Russland zumindest am Verhandlungstisch Platz nehmen wird. Da Russland und diverse europäische Staaten im Laufe der letzten 25 Jahre wirtschaftlich zunehmend interdependent geworden sind, sollte sich außerdem sowohl in Russland als auch in Europa die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass eine schwächelnde Sicherheitsordnung auf dem Kontinent schwere wirtschaftliche Schäden für alle Seiten zur Folge haben wird, was wiederum die destabilisierenden Trends an den extremen Flügeln sowohl der russischen als auch der europäischen Politik verschärfen wird.

Ein neuer, Helsinki ähnlicher Dialog über europäische, euroatlantische und eurasische Sicherheit muss natürlich inklusiv sein, d.h. alle Regionalstaaten, aber auch andere Akteure mit überzeugenden Interessen in der Region, wie z.B. große Handelspartner und internationale Organisationen, müssen ihm formal vertreten sein. In der Praxis muss ein solcher Prozess jedoch auch

23 Vgl. zu einem Beispiel aus jüngster Zeit Matthew Holehouse/Christopher Williams, France and Germany behind plans for „common EU corporation tax“, in: The Telegraph, 26. Mai 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11630468/France-and-Germany-behind-plans-for-common-EU-corporation-tax.html>.

den veränderten Realitäten heutiger regionaler Blöcke Rechnung tragen, zu denen und auf der einen Seite die Europäische Union und die NATO und auf der anderen die Eurasische Union, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit und auch die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit gehören. Bei einem solchen „*Catch-all*“-Ansatz, der alle relevanten Akteure einbindet, geht es nicht darum, komplizierte regionale Probleme in einem Gewirr aus internationalen Akronymen zu zerreden, sondern darum sicherzustellen, dass der Dialog auf Lösungen abzielt, die vor dem Hintergrund der wichtigeren Integrationsprojekte der Region und ihrer Verflechtung mit der übrigen Welt auch funktionieren können.

Trotz ihrer im Vergleich zu jedem anderen Regionalstaat übergroßen Macht wären die USA gut beraten, sich in diesem erneuerten Dialog nicht zu sehr in den Vordergrund zu drängen. Einerseits muss Russland mit der ganzen Tragweite seiner gegenwärtigen Entfremdung von Europa konfrontiert werden und eine zu dominante amerikanische Führungsrolle würde zweifellos von dieser Botschaft ablenken. Darüber hinaus sollte Washington, wenn es auf das Zustandekommen eines dauerhaften Konsenses hofft, bereit sein, die Führung in diesem Prozess den Europäern zu überlassen und sie zu unterstützen, auch wenn einige Kompromisse nicht in allen Fällen hundertprozentig mit seinen Werten übereinstimmen. Die wichtigste Funktion der USA wird darin bestehen, die andauernde Stärke kollektiver Sicherheit zu betonen, sodass NATO-Verbündete, EU-Mitgliedstaaten und andere Partner in der Region nicht ängstlich, sondern selbstbewusst eine umfassende Lösung verfolgen können, die sowohl Russlands als auch ihre eigenen Interessen berücksichtigt.

Und schließlich sollte der zwischenstaatliche Dialog zusätzlich zu der Suche nach einem Konsens auf politischer Ebene auch den fortlaufenden direkten Dialog zwischen den Zivilgesellschaften in und um Europa fördern und unterstützen. Ein solcher Dialog wird zurzeit dringend benötigt, um damit beginnen zu können, die Vertrauensdefizite und den Mangel an gutem Willen zwischen normalen Bürgern in ganz Europa zu überwinden, insbesondere jedoch im Osten, wo Russen und Ukrainer, Polen, Balten und andere gerade die Rhetorik und die Bilder der unheilvollsten Kapitel ihrer gemeinsamen Geschichte wiederaufleben lassen.²⁴ Ohne einen stabilen europäischen Sicherheitskonsens wird es keine Versöhnung zwischen und in den Gesellschaften geben; ohne einen zivilgesellschaftlichen Dialog, der auf Versöhnung abzielt, kann jedoch kein Sicherheitsarrangement von Dauer sein.

24 Vgl. z.B. Will Englund, In Russia, a Soviet revival grips leadership, in: The Washington Post, 22. April 2014, unter: https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-russia-a-soviet-revival-grips-leadership/2014/04/22/68505fc1-5d3d-49b7-a42b-fff2ed79716a_story.html; Jared McBride, How Ukraine's New Memory Commissar Is Controlling the Nation's Past, in: The Nation, 13. August 2015, unter: <http://www.thenation.com/article/how-ukraines-new-memory-commissar-is-controlling-the-nations-past>.

Fazit: Helsinki+40

Nun da sich das vierte Jahrzehnt seit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki seinem Ende zuneigt, wird es höchste Zeit, den oben beschriebenen inklusiven Mehrebenen-dialog zu beginnen. Es wäre jedoch allzu optimistisch zu glauben, dass ein neuer Sicherheitskonsens nach dem Vorbild Helsinkis schnell erreicht werden könnte; auch ließe sich der Dialog selbst in keinen Zeitplan pressen. Allerdings bietet die Krise in der und um die Ukraine heute einen Anreiz dafür, durch rasches Handeln eine noch größere Katastrophe zu verhindern, einen Anreiz, der außerdem Regierung und private Akteure dazu bewegt, auch schwierige Schritte zu unternehmen, die sie andernfalls vermeiden oder aufschieben würden.

Zwar müssen umgehend Maßnahmen ergriffen werden, um weitere Gewalt in der Ukraine zu verhindern, und es müssen weitere Schritte folgen, um einen dauerhaften politischen Kompromiss zu gewährleisten, jedoch wird es keine vollständige Lösung geben, wenn den sich in der gesamten Region verschärfenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das beste Forum für eine solche Aufmerksamkeit wäre eine Neuauflage eines Prozesses ähnlich dem, der die Schlussakte von Helsinki auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges hervorgebracht hat. Die Beziehungen zwischen Washington und Moskau haben einen Tiefpunkt erreicht, der in mancher Hinsicht an jene Zeit erinnert, jedoch sind die von beiden wahrgenommenen Risiken der aktuellen Konfrontation für sich genommen keine ausreichende Motivation für die USA und Russland, diesen Dialog als treibende Kräfte voranzubringen. Vielmehr muss Europa – mit Unterstützung Washingtons – die Führungsrolle übernehmen und dabei auf seiner größeren Geschlossenheit und der erhöhten Leistungsfähigkeit aufbauen, mit denen es aus den existenziellen politischen und ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre hervorgegangen ist.

Auch der 40. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki fällt in eine Zeit der akuten Krise in Europa und er wirft die Frage auf, ob die Gemeinschaft der europäischen, euroatlantischen und eurasischen Staaten dazu bereit ist, sich einer solch großen Herausforderung zu stellen. Zurzeit lässt sich dies noch nicht eindeutig beantworten, man darf jedoch hoffen, dass diese Gemeinschaft bis zum nächsten größeren Helsinki-Jubiläum wieder aufgelebt ist und erneut einen starken Konsens über die europäische Sicherheit hergestellt hat, der mindestens das nächste halbe Jahrhundert überdauert. Zum Zeitpunkt dieser eher fernen Zukunft ist die Vision einer globalen Ordnung, die Frieden, menschliche Sicherheit und Wohlstand gewährleistet, vielleicht mehr als die hoffnungsvolle Abstraktion, die sie heute ist.