

## Die drei Krisen kooperativer Sicherheit in Europa

Ulrich Kühn

Seit mehr als einem Jahrzehnt haben die wichtigsten europäischen Sicherheitsakteure den drohenden Zerfall der Institutionen kooperativer Sicherheit in Europa ignoriert. Der Krieg in der Ukraine hat das Paradigma kooperativer Sicherheit nun wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Drei Krisen – politisch, militärisch und strukturell – verlangen dringend nach Lösungen.

Die politischen Instrumente kooperativer Sicherheit in Europa waren bereits lange vor dem Ukrainekrieg in der Krise. Das betrifft vor allem den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Die NATO-Staaten machten 2002 die Ratifizierung des Angepassten KSE-Vertrags (AKSE) davon abhängig, dass Russland seine Istanbul-Verpflichtungen erfüllt, d. h. seine Streitkräfte und konventionelles Kriegsgerät aus den secessionistischen Gebieten Moldaus und Georgiens abzieht. Die Positionen hatten sich bis 2007 nicht verändert, sodass Russland einseitig den KSE-Vertrag suspendierte – eine Reaktion auf die AKSE-Nichtratifikation der NATO. Mit dem russisch-georgischen Krieg von 2008 verhärteten sich die Positionen, da Russland die volle militärische Kontrolle über die von Georgien abgespaltenen Regionen Südossetien und Abchasien übernahm.

Ende 2008 unterbreitete Russland den NATO-Staaten einen Vertragsvorschlag, der die Verpflichtung der Allianz aus der NATO-Russland-Grundakte von 1997 klären sollte. Darin wurde erklärt, 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 zusätzlich substanzielle Kampftruppen dauerhaft stationiert“. Bis heute hat die NATO nicht spezifiziert, was sie unter „substanziellen Kampftruppen“ versteht. Diese Definitionslücke wollte Russland 2008 – im eigenen Interesse – endlich schließen und schlug als Obergrenze die Größe einer mobilen Kampfbrigade (ca. 5.000 Mann) vor.<sup>1</sup> Das Ziel Moskaus war eine konkrete Begrenzung möglicher NATO-Truppenkontingente im gemeinsamen Grenzgebiet. Ohne Definition keine neuen

1 Vgl. Mission U.S. NATO 2009. 09USNATO579\_a: NATO-Russia: Responding to Russia's Latest Draft Treaty Limiting the Deployment of Troops Abroad, 2009; [https://www.wikileaks.org/plusd/cables/09USNATO579\\_a.html](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/09USNATO579_a.html) (abgerufen am 9.6.2015).

KSE-Gespräche, lautete eine der russischen Vorbedingungen. Der russische Vertragsvorschlag, der parallel zum sogenannten Medwedjew-Entwurf eines Vertrags über Europäische Sicherheit des damaligen russischen Präsidenten erfolgte, erhielt keine positive Resonanz seitens der NATO-Staaten. Die folgenden westlichen Bemühungen, den KSE-Vertrag 2011 in Konsultationen zu „36“ (bisherige KSE-Teilnehmer sowie nicht teilnehmende NATO-Mitglieder) wieder zu beleben, endeten ohne konkrete Resultate, vor allem aufgrund unterschiedlicher Positionen und fehlenden russischen Interesses.

Jüngste Entwicklungen deuten darauf hin, dass die NATO in ihrem Rüstungskontrollausschuss (HLTF) eine Position für ein Rahmendokument zur Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle abgestimmt hat. Es scheint, als sei die Allianz zumindest „offen“ für erneute Konsultationen mit Russland. Ungewiss ist jedoch, ob Moskau noch Interesse hat. Die russische Position verdeutlicht ein „geleaktes“ US-Telegramm über ein Gespräch zwischen dem damaligen russischen Premierminister Putin und dem damaligen NATO-Generalsekretär Rasmussen von 2011. Danach verband Putin Fortschritte bei KSE mit dem Medwedjew-Vorschlag für einen Europäischen Sicherheitsvertrag. Angesichts mangelnder KSE-Fortschritte habe Moskau den Entwurf vorgelegt.<sup>2</sup> Sollte sich die russische Position nicht geändert haben, sind die Aussichten auf eine Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle im traditionellen KSE-Format gering. Zudem stellt sich vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine die Frage nach dem generellen gegenseitigen Interesse an kooperativer Sicherheit.

Das Scheitern von KSE war kein Einzelfall; vielmehr ist das gesamte Regime konventioneller Rüstungskontrolle in den Jahren vor dem Ukrainekrieg unter wachsenden Druck geraten. Parallel zum Ende von KSE erwiesen sich auch der Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument der OSZE als immer weniger funktionsfähig. Die nötige Aktualisierung des Wiener Dokuments führte 2011 lediglich zu enttäuschenden technischen und prozeduralen Änderungen. Parallel dazu kam es zu Problemen beim Vertrag über den Offenen Himmel angesichts der Kontroverse zwischen Griechenland und der Türkei über den Beitritt der Republik Zypern sowie der Weigerung Georgiens, russische Beobachtungsflüge zu akzeptieren. Die andauernde Krise auf der politischen Ebene wirkt sich negativ auf den Ukrainekrieg aus und umgekehrt. Einerseits verhindern

2 Vgl. Mission U.S. NATO 2009. 03USNATO595: NATO-Russia: Secretary Generals Trip to Moscow, 2009; <http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/21122009-NATO-RUSSIA-SECRETARY-GENERALS-TRIP-TO-MOSCOW-5110256.html> (abgerufen am 2.9.2014).

politische Unstimmigkeiten, die negativen Sicherheitseffekte des Konflikts anzugehen. Andererseits erschwert es der Konflikt – mit Russland als verdeckt agierendem Akteur –, einen gemeinsamen politischen Nenner zu finden. Auf der politischen Ebene ist kooperative Sicherheit in Europa in einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale gefangen.

### Neue Krise und Re-Engagement

Die völkerrechtlich illegalen russischen Aktionen in der Ukraine haben nicht nur die Mängel der kooperativen Sicherheitsinstrumente Europas aufgezeigt. Vielmehr haben sie neue Herausforderungen geschaffen, welche die existierenden Instrumente nicht lösen konnten. Die Krise unterstreicht die Notwendigkeit zum Re-Engagement, da drei bedeutende Elemente kooperativer Sicherheit in Europa abhandengekommen sind:

**Militärische Transparenz:** Der bedrohliche russische Truppenaufbau an der ostukrainischen Grenze unterstreicht das Fehlen ausreichender militärischer Transparenz. Die von der NATO, Russland oder den Medien unterbreiteten Zahlen differieren beträchtlich. Die jährlichen Inspektionsquoten des Wiener Dokuments hinsichtlich russischen Gebiets waren jeweils im Frühjahr 2014 und 2015 bereits ausgeschöpft – danach waren vertrauensbildende Inspektionen des russischen Militärs nicht mehr möglich. Mehr noch, Moskau hatte seine groß angelegten Militärmanöver aufgeteilt, um unter der Schwelle zur Notifizierung bestimmter militärischer Aktivitäten gemäß des Wiener Dokuments zu bleiben. Der KSE-Vertrag würde mehr Transparenz bieten, da er höhere Inspektionsquoten vorsieht. Dieser ist jedoch nicht mehr verfügbar. Ein mögliches Re-Engagement auf dem Gebiet dringend benötigter Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) müsste die existierenden Schwachstellen im Bereich militärischer Manöver schließen und auf eine Erhöhung der Inspektionsquoten drängen. Hinsichtlich der Quoten müsste ein Gleichgewicht zwischen Russland und NATO gefunden werden. Zusätzlich sollten subregionale VSBM für den russisch-ukrainischen Grenzbereich mehr Sicherheit bieten.

**Militärische Berechenbarkeit:** Der Einsatz irregulärer Streitkräfte oder von Soldaten ohne nationale Kennzeichen hat die bestehenden Grundfesten militärischer Berechenbarkeit erheblich geschädigt, da traditionelle nationalstaatliche Verantwortung auf den ersten Blick im aktuellen Fall der Ukraine nur teilweise zu gelten scheint. Leider ist der Einsatz irregulärer Kräfte in Konflikten im OSZE-Bereich nichts Neues. Solche Truppen operieren

weiterhin in den andauernden Konflikten in Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Bergkarabach. Mit Russland ist es nun aber eine der Gründungsnationen des Helsinki-Prozesses, die Truppen ohne nationale Kennzeichen einsetzt. Dies bringt eine völlig neue Qualität, sicher keine positive. Statusneutrale Transparenzmechanismen für irreguläre Streitkräfte könnten hier weiterhelfen. Ohne einen entsprechenden politischen Prozess zur Vorbereitung von VSBM und den festen Willen aller betroffenen Parteien zum Kompromiss wird das Problem jedoch nicht zu lösen sein.

**Militärische Zurückhaltung:** Russland und die NATO sind ein erneutes Spiel des negativen „Wie du mir, so ich dir“ eingegangen, das an den Kalten Krieg erinnert und deutlich militärische Zurückhaltung vermissen lässt. Ein 2014 erscheinender Bericht des European Leadership Network verweist darauf, dass russische und NATO-Militärübungen in den vergangenen Monaten zu mehr als 50 gefährlichen Vorfällen führten. Auf dem Gipfeltreffen von Wales billigten die NATO-Mitglieder den Readiness Action Plan, der Maßnahmen wie die kontinuierliche Luft-, Land- und maritime Präsenz sowie bedeutsame Militäraktivitäten im östlichen Teil der Allianz auf Rotationsbasis vorsieht. Vonseiten der NATO argumentiert man, dass diese zusätzlichen Einheiten die Grundakte von 1997 nicht verletzen würden, da es sich eben nicht um „substanzielle Kampftruppen“ handeln würde. In Moskau sieht man dies jedoch ganz anders. So kündigte Russland umgehend an, seine militärische Bereitschaft im Gegenzug durch entsprechende Manöver zu erhöhen. Militärische Zurückhaltung ist out. Dabei könnten gerade Maßnahmen im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle verloren gegangenes Vertrauen zurückbringen. So könnten beispielsweise reziproke Höchstgrenzen für zusätzliche militärische Verlagerungen im NATO-Russland-Grenzbereich festgelegt und mit Inspektionen verbunden werden. Angesichts der gegenwärtigen politischen Bedingungen bleiben konkrete Maßnahmen jedoch Wunschdenken. Der Mangel an militärischer Transparenz, Berechenbarkeit und gegenseitiger Zurückhaltung ist nicht das Resultat des Ukrainekriegs allein. Die Ursachen wurzeln vielmehr in einer strukturellen Krise des Konzepts kooperativer Sicherheit in Europa.

### Die Strukturkrise kooperativer Sicherheit

Die Geschwindigkeit, mit der Russland und die NATO 24 Jahre nach dem Ende der Sowjetunion zu einer Politik der Konfrontation zurückkehren, ist alarmierend. Sie sagt viel aus über die Strukturen kooperativer Sicherheit,

die nur teilweise die Politik seit dem Ende des Kalten Kriegs geleitet haben. Um die gegenwärtige Krise zu verstehen, sollte man sich die großen Zusammenhänge vor Augen führen, die hinter der erneuten Konfrontation stehen. Wie der klassische Realist Edward Carr ausführte, muss „politische Aktion auf der Koordination von Moral und Macht beruhen“.<sup>3</sup> Damit meinte er, dass politische Kooperation die relative Verteilung von Machtressourcen und eine gewisse normative Basis berücksichtigen müsse. Kooperative Sicherheit erfüllt diese Voraussetzung. Da sie auf die Erhöhung *gegenseitiger* Sicherheit gerichtet ist, *muss* sie defensiv ausgerichtet sein, d. h., sie zielt *nicht* auf eine Änderung der relativen Machtverteilung zum Vorteil einer Seite. Gleichzeitig beruht sie auf einem gemeinsamen europäisch-normativen Wertekanon.

Würde zwischenstaatliche Kooperation das defensive Gebot der Nichtveränderung der relativen Machtverteilung ignorieren, träge sie höchstwahrscheinlich auf den starken Widerstand der negativ betroffenen Seite. Dieser Effekt war und ist zu beobachten hinsichtlich des russischen Widerstands gegen die NATO-Osterweiterung. Die Clinton-Administration versuchte während der 1990er-Jahre, Russland bei diesem Prozess durch einige abfedernde Maßnahmen aus dem Bereich kooperativer Sicherheit einzubinden. So stimmte Washington der russischen Forderung zu, den KSE-Vertrag anzupassen, bot einen politisch bindenden Mechanismus an, um die Beziehungen zwischen der NATO und Russland in Form der Grundakte zu koordinieren (obwohl Russland einen rechtlich bindenden Mechanismus wollte) und stimmte einer neuen OSZE-Charta für europäische Sicherheit zu.

Im Unterschied dazu wurde während der Administration von George W. Bush die NATO-Erweiterung mit zwei weiteren Runden vorangetrieben, ohne dass Russland einen politischen Vorteil erzielte. Im Gegenteil! AKSE wurde nicht ratifiziert, der ABM-Vertrag über eine Begrenzung strategischer Raketenabwehrsysteme wurde von Washington aufgekündigt und gleichzeitig wurden erstmals Raketenabwehrsysteme auf dem Territorium osteuropäischer NATO-Verbündeter angekündigt. Mehr noch: Die NATO-Staaten versprachen auf dem Bukarester Gipfel 2008, dass die Ukraine und Georgien NATO-Mitglieder werden, obwohl nicht einmal klar war, ob eine Bevölkerungsmehrheit in beiden Ländern den Beitritt wirklich wünschte, und obwohl die Allianz bei dieser Frage höchst zerstritten war. Alles in allem ließ die Allianz ab 2000 eine gesunde Koordinierung ihrer Machtressourcen mit Blick auf Russland vermissen.

3 Carr, Edward Hallett (1939): *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations.* Macmillan, London, S. 97.

Gleichzeitig forderte Russland die normative Basis der europäischen Sicherheitsinstitutionen zunächst heraus und verletzte sie später deutlich. Zu nennen sind hier russische Verstöße gegen das Gebot der friedlichen Beilegung von Konflikten, der Einhaltung des Prinzips territorialer Integrität und der Achtung souveräner Hoheitsgewalt in den kriegerischen Auseinandersetzungen mit Georgien (2008) und der Ukraine (seit 2014). Ganz offensichtlich lässt die aktuelle russische Politik gegenüber der Ukraine und dem Westen jegliche Koordination moralisch-normativer Sicherheitsaspekte vermissen. Die meisten Prinzipien kooperativer Sicherheit in Europa – festgelegt in der Helsinki-Schlussakte von 1975 – wurden von Russland verletzt. Die gegenwärtige missliche Lage der Institutionen kooperativer Sicherheit in Europa lässt an der Fähigkeit wichtiger Staaten zweifeln, eine Politik der gesunden Mischung von Moral und Macht zu verfolgen.

### Was ist zu tun?

Die eng miteinander verbundenen drei Krisen in Zusammenhang mit verhärteten politischen Positionen machen einen Neustart auf dem Gebiet kooperativer Sicherheit äußerst schwer. Zugleich unterstreichen der Krieg in der Ukraine und die sich rapide verschlechternden NATO-Russland-Beziehungen die Notwendigkeit stabilisierender und vertrauensbildender Maßnahmen. Technische Lösungen aus dem Bereich der Rüstungskontrolle sind durchaus denkbar. Besonders nötig ist jedoch zunächst ein ernsthafter politischer Dialog. Ein solcher Neustart ist momentan nicht in Sicht. Moskau hat sich für eine gefährliche Mischung kriegerischer Propaganda, militärischer Muskelspiele und nationalistischer Töne entschieden. Der Westen verfolgt eine nicht weniger gefährliche Strategie des Drucks mittels wirtschaftlicher Sanktionen. Was beide jetzt brauchen, ist ein offener und ernsthafter Dialog über die grundlegenden Strukturen europäischer Sicherheit. 🌐

**Dr. Ulrich Kühn**

geb. 1977, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

[kuehn@ifsh.de](mailto:kuehn@ifsh.de)

