

Europäische Sicherheitspolitik nach der „Zeitenwende“

Vortrag an der Hochschule der Deutschen Bundesbank, Hachenburg, am 30.11.2022

Eberhard Pohl

ehem. Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Wien (2015 - 2019) und Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in der Türkei (2011 - 2015)

Redetext

In meiner beruflichen Laufbahn habe ich mich über viele Jahre und in ganz verschiedenen Funktionen mit sicherheitspolitischen Fragen beschäftigt. Vieles von dem, was wir in dieser Zeit für politisch richtig und unumstößlich gehalten haben, wird heute in Frage gestellt oder im Rückblick als Fehler bewertet. Ich bin daher sehr dankbar für die Einladung, heute zu Ihnen über europäische Sicherheitspolitik nach der „Zeitenwende“ sprechen zu dürfen. Es war für mich willkommene Gelegenheit, noch einmal vertieft über unsere Außen- und Sicherheitspolitik nachzudenken.

Lassen Sie mich mit einem sehr bekannten Zitat unseres Bundeskanzlers beginnen. Drei Tage nach dem Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine gab Bundeskanzler Scholz im Bundestag eine Regierungserklärung ab. Darin stellte er fest: „Der 24. Februar 2022 markiert eine Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents.“ Mit dem Überfall auf die Ukraine „zertrümmert (Putin) die europäische Sicherheitsordnung, wie sie seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatte.“ Seither ist in den Medien, in zahllosen Beiträgen in Zeitungen, im Rundfunk und im Fernsehen, in Diskussionsrunden und Talkshows über den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine gesprochen worden. Auch heute, 9 Monate nach Beginn dieses Krieges, ist ein Ende der militärischen Operationen, ein Waffenstillstand oder der Versuch, diplomatische Lösungen zu finden, nicht in Sicht.

Immer wieder ging es in diesen Diskussionen um Unterstützung der Ukraine, um die Lieferung schwerer Waffen, um die Sanktionspolitik, um Deutschlands Rolle und Verantwortung – aber auch um Fehleinschätzungen und Fehler deutscher und westlicher Außen- und Sicherheitspolitik in der Vergangenheit. Einen bemerkenswerten Beitrag zu dieser Frage hat kürzlich der Ko-Vorsitzende der SPD, Lars Klingbeil, geleistet. Er sprach sich in einem Referat vor Parteigremien dafür aus, die Haltung zu Russland grundsätzlich zu überdenken. Die Aussage, dass es Sicherheit und Stabilität in Europa nur mit und nicht gegen Russland geben könne, habe keinen Bestand mehr. Er verabschiedete sich damit von einem Mantra deutscher Sicherheitspolitik, das für mehr als drei Jahrzehnte breiten politischen Konsens in Deutschland widerspiegelte.

Erlauben Sie mir, aus dieser „Generalabrechnung“ einige Kernsätze zu zitieren:

- "Russland hat sich aus dem System der gemeinsamen Sicherheit und der gemeinsamen Werteordnung verabschiedet.“ Heute gehe es darum, Sicherheit vor Russland zu organisieren, sagte der SPD-Chef.
- Man habe daran geglaubt, dass die Geschichte beide Länder einander verpflichte. Dabei habe die SPD verkannt, dass der russische Präsident Wladimir Putin das anders sehe und die Geschichte für die autokratische Konsolidierung nach innen und seine Großmachtpolitik nach außen instrumentalisieren.
- Das Paradigma Wandel durch Annäherung habe zudem nicht funktioniert. Immer

engere wirtschaftliche Verflechtungen hätten nicht zu einer stabileren europäischen Ordnung beigetragen.

- Deutschland habe sich mit seiner Energiepolitik abhängig von Russland gemacht. Eine solche einseitige Abhängigkeit dürfe nie wieder passieren.
- Und zu guter Letzt: die Interessen der ost- und mitteleuropäischen Partner seien nicht ausreichend berücksichtigt worden. Das habe zu einem massiven Vertrauensverlust geführt.

Was genau ist nun dieses System gemeinsamer Sicherheit in Europa und die gemeinsame Werteordnung, aus der Russland sich verabschiedet hat? Lassen Sie mich drei grundlegende Prinzipien herausgreifen, die seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatten:

- die Achtung von Souveränität und Unverletzlichkeit von Grenzen, und damit verbunden die Absage an Interessensphären und das Recht jeden Staates, seine Sicherheitsarrangements frei zu wählen
- die kooperative Organisation unserer Sicherheitsordnung, insbesondere durch Abrüstung, Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und militärische Zusammenarbeit
- und schließlich Demokratie und Menschenrechte als grundlegende Werte und Organisationsprinzipien der europäischen Staatenordnung.

Beginnen wir mit einer Betrachtung des ersten Prinzips, der **Achtung von Souveränität und der Unverletzlichkeit von Grenzen**. Mit dem Angriff auf die Ukraine hat Russland unter Anwendung militärischer Gewalt die Souveränität und Integrität der Ukraine verletzt. Die vorgebrachten Vorwände, also Provokation durch die Ukraine, Entnazifizierung und zuletzt sogar „Entsatanisierung“ der Ukraine, halten der Überprüfung an der Realität nicht Stand. Russland hat durch seinen völkerrechtswidrigen Angriff das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen verletzt und Völkerrecht gebrochen. Russland hat damit zugleich politische Selbstverpflichtungen mißachtet, die Kernbestand der europäischen Sicherheitsordnung sind.

Die europäischen Staaten, einschließlich der Sowjetunion, haben in der Helsinki-Schlussakte (1975) und der Charta von Paris (1990) die Achtung von Souveränität und territorialer Integrität und das Prinzip friedlicher Konfliktlösung als zentrale Verpflichtungen verankert. Russland hat diese Regeln auch nach dem Zerfall der Sowjetunion immer wieder bekräftigt.

Im Verhältnis zur Ukraine ist dabei das Budapester Memorandum von 1994 von besonderer Bedeutung. Mit dem Zerfall der Sowjetunion waren Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine in den Besitz von Nuklearwaffen gelangt. Im Budapester Memorandum übernahm Russland – wie auch die USA und das Vereinigte Königreich - als Gegenleistung für den Verzicht auf Nuklearwaffen politische Verpflichtungen gegenüber der Ukraine. In Artikel 1 bekräftigten die Signatarstaaten, Souveränität und bestehende Grenzen zu achten, in Artikel 2 bekräftigten sie die Pflicht zur Enthaltung von Gewalt gemäß der Charta der Vereinten Nationen.

Auch in der Nato-Russland Grundakte von 1997 hatten die NATO und Russland „auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander oder gegen irgendeinen anderen Staat, seine Souveränität, territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit“ ausdrücklich verzichtet.

Mit dem Angriff auf die Ukraine, der völkerrechtlich durch nichts zu rechtfertigen ist, hat Russland diese fundamentalen Regeln gebrochen und so die Axt an einen zentralen Pfeiler der europäischen Friedensordnung gelegt. Dies wiegt umso schwerer, als Russland einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen innehat, der laut Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt. Russland hat damit auch den VN schweren Schaden zugefügt.

Die europäische Sicherheitsordnung wurde in besonderem Maße durch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), aus der die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hervorgegangen ist, geprägt. Der OSZE-Raum reicht von Vancouver bis Wladiwostok, umfasst also Europa, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Nordamerika. Als Ausfluss der Souveränität hatte ich unter den Prinzipien europäischer Sicherheit auch die Absage an Interessensphären genannt und das Recht jeden Staates, seine Sicherheitsarrangements frei zu wählen.

Was hat es damit auf sich: Als im Dezember 2010 – also vor jetzt 12 Jahren – das letzte Gipfeltreffen der OSZE stattfand, gelang es nach langem Ringen noch einmal, alle Teilnehmerstaaten auf grundlegende Prinzipien gesamteuropäischer Sicherheit zu verpflichten. Ich zitiere einige Kernsätze:

- „Die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats ist untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden. (...)
- Wir bekräftigen das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnissen frei zu wählen Jeder Staat hat auch das Recht auf Neutralität.
- (...) Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen.“
- Innerhalb der OSZE darf kein Staat „irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen Einflussbereich betrachten.“

Die Kernbotschaften dieser Gipfelerklärung waren also: gleiche Sicherheit, Sicherheit nicht auf Kosten anderer, freie Bündniswahl und die Ablehnung von Interessensphären. Wenn heute Präsident Putin der Ukraine das Existenzrecht abspricht, wenn er auch die Unabhängigkeit anderer Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind, in Frage stellt – ich nenne als Beispiele Weißrussland und Kasachstan -, wenn er die Rückabwicklung der NATO-Erweiterungsschritte seit 1998 fordert, dann nimmt er ganz offen eine Interessensphäre für Russland in Anspruch. Er rüttelt damit an einem weiteren Pfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Nun kam diese Entwicklung nicht aus heiterem Himmel. Russland hat seit langem, seit dem Zerfall der Sowjetunion, regionale Konflikte genutzt und mitunter geschürt, um Abhängigkeiten von Russland zu erhalten und Staaten den Weg in die Europäische Union und die NATO zu versperren. Ein Blick auf die Konflikte in Georgien (Abchasien und Südossetien), Nagorno Karabach, Moldau (Transnistrien) und in der Ukraine zeigt das sehr anschaulich. Mit der Annexion der Krim 2014 und der Unterstützung des Separatismus in der Ostukraine und zuletzt dem offenen Krieg gegen die Ukraine hat diese Politik eine neue Qualität bekommen. Russland sieht die Ukraine als einen Schlüsselstaat an, der bevölkerungsmäßig, historisch und geografisch zentral für Russlands Sicherheit ist. Als Putin 2014 begann, militärisch gegen die Ukraine vorzugehen, und wenn er heute der Ukraine ganz offen das Recht abspricht, ein eigenständiger Staat, eine eigene Gesellschaft und eine eigene Kultur zu sein, dann hat das einerseits einen imperialen Hintergrund in sowjetischer Tradition. Es hat aber auch mit der Angst vor einer Demokratisierung und Westorientierung

des wichtigsten postsowjetischen Nachbarlands zu tun. Das russische Vorgehen gegen die Ukraine enthält daher zugleich eine klare Botschaft und Warnung an die übrigen postsowjetischen Staaten.

Ganz besonders unsere östlichen Nachbarn sind alarmiert, wenn sie das Gefühl haben, dass über Ihre Köpfe hinweg über ihre Sicherheit und ihren Platz in Europa entschieden werden soll. Für dieses Trauma, das auf tiefe historische Erfahrungen zurückgeht, müssen gerade wir Deutschen Verständnis haben. Leider hat die deutsche Politik in der Vergangenheit zu wenig Interesse und Verständnis für die Geschichte unserer östlichen Nachbarn, für ihr Selbstverständnis und ihre Interessen gezeigt. Wenn heute Präsident Biden zu möglichen Gesprächen über die Ukraine sagt „nothing about Ukraine without Ukraine“ dann spricht er dieses Trauma an. Er will der Ukraine versichern, dass sie nicht zum Objekt von Absprachen zwischen Großmächten werden darf sondern über ihr Schicksal selbst zu entscheiden hat.

Russland hatte sich, wenn es um die europäische Sicherheitsordnung ging, immer wieder auf den Grundsatz berufen, dass „die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden“ ist und dass „jeder Teilnehmerstaat gleiches Recht auf Sicherheit“ hat, Sicherheit also nicht zu Lasten anderer erreicht werden dürfe. Die Erweiterung der NATO nach Osten stand aus russischer Sicht in klarem Widerspruch zu diesem Prinzip.

Russland schien die Erweiterung der NATO seit 1998 zunächst hingenommen, wenn nicht sogar akzeptiert zu haben. Aber spätestens seit Putins Rede vor der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 galt das nicht mehr. Er sagte in München, die NATO-Erweiterung sei „ein provozierender Faktor, der das Niveau des gegenseitigen Vertrauens senkt.“ Und er führte weiter aus: „Nun haben wir das Recht zu fragen: Gegen wen richtet sich diese Erweiterung? Und was ist aus jenen Versicherungen geworden, die uns die westlichen Partner nach dem Zerfall des Warschauer Vertrages gegeben haben?“ Und 2008, als die NATO in Bukarest ankündigte, dass auch Georgien und die Ukraine eines Tages NATO-Mitglieder würden, äußerte Präsident Putin unmissverständlich seine Kritik: Man habe ihm viel über friedliche Absichten gesagt, aber es gehe doch letztlich bei Fragen der Sicherheit um militärische Potentiale.

Das über die Jahre immer kategorischer vorgetragene russische Narrativ gebrochener Versprechen im Zuge der NATO-Erweiterung und der Bedrohung Russlands durch das Vorrücken der NATO ging einher mit einer wachsenden Entfremdung und Unfähigkeit zum Dialog. Tatsache ist, dass das zunehmend autokratisch auftretende Russland unter Putin weder wirtschaftlich noch politisch in der Lage war, Länder der Region in seinem Einflussbereich zu binden. Das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Modell, für das die Europäische Union und die westlichen Staaten stehen, war und ist einfach attraktiver. Und auch den meisten Politikern in Moskau dürfte bewusst sein, dass die NATO ein Verteidigungsbündnis ist, in dem Russlands Nachbarn vor allem Schutz vor Russland suchen.

Spätestens als Konsequenz aus dem brutalen Krieg gegen die Ukraine teilen alle postsowjetischen Staaten das Interesse, aus Russlands Einflussbereich so bald wie möglich zu entkommen. Denn was ist das Signal an alle postsowjetischen Staaten ringsum: Wer sich Russland nicht unterordnet, wird mit Gewalt gezwungen. Die Staaten, die nach der Auflösung der Sowjetunion unabhängig geworden sind, haben jedoch kein Interesse daran, ihre Souveränität in einer russischen Interessensphäre zu verlieren, noch möchten diese Gesellschaften in autoritären politischen Strukturen leben.

Das zweite grundlegende Prinzip der europäischen Sicherheitsordnung, das ich eingangs nannte, war **kooperative Sicherheit**. Nach dem Ende des Kalten Krieges sollten Abrüstung, Rüstungskontrolle, militärische Zusammenarbeit und Vertrauensbildung Europas Sicherheit stärken. Kooperative Sicherheit sollte eine zentrale Säule der Sicherheitsarchitektur bilden, ganz im Sinne des bereits genannten Axioms, dass die Sicherheit aller europäischer Staaten untrennbar miteinander verbunden ist. Und in der Tat: im OSZE-Raum ist es nach dem Ende der militärischen Konfrontation des Kalten Krieges gelungen, ein weltweit einzigartiges Netz von Vereinbarungen kooperativer Sicherheit zu knüpfen. Es ist zutiefst bedauerlich, dass diese Sicherheitsordnung seit der Jahrtausendwende massiv erodiert ist. Es würde hier zu weit führen, im Einzelnen auf die Gründe dieser negativen Dynamik einzugehen, aber ich möchte doch kurz anschaulich machen, was uns verloren gegangen ist.

Beginnen wir mit der konventionellen Rüstungskontrolle: der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ist 1992 in Kraft getreten. Er führte zu drastischen Reduzierungen der Bestände an konventionellen Waffen. Für die Kontrolle wurde ein Verifikationssystem vereinbart, das umfassende Informationspflichten und Inspektionen umfasst. Der KSE-Vertrag wurde zu Recht immer wieder als »Eckpfeiler der europäischen Sicherheit« bezeichnet. Er sollte modernisiert werden, um im Zuge der NATO-Osterweiterung den geopolitischen Veränderungen in Europa Rechnung zu tragen. Die NATO-Staaten haben das Anpassungsabkommen, das 1999 in Istanbul unterzeichnet wurde, jedoch nie ratifiziert, Russland hat den KSE-Vertrag Ende 2007 suspendiert.

Schauen wir nun auf militärische Vertrauensbildung: Das für den gesamten OSZE-Raum geltende Wiener Dokument ist dafür ein zentrales Instrument. Darin verpflichten sich die OSZE-Staaten, einmal pro Jahr ausführliche Informationen über ihre Streitkräfte und Hauptwaffensysteme auszutauschen. Weiterhin wird über Militärhaushalte, Verteidigungs- und Streitkräfteplanung sowie anstehende Manöver informiert und deren Verifikation geregelt. Seit 2011 sind jedoch alle Versuche, das Wiener Dokument zu modernisieren, im Sande verlaufen.

Ein weiteres Instrument der Vertrauensbildung im OSZE-Raum ist der Vertrag über den Offenen Himmel (Open-Skies-Vertrag). Er sollte zur Überwachung von Vereinbarungen der Rüstungskontrolle sowie zur Konfliktverhütung und -bewältigung beitragen. Die USA haben ihn 2020 verlassen, Russland 2021.

Und auch zwei bilaterale Verträge zwischen den USA und Russland sind hier zu nennen. Der ABM-Vertrag (Anti-Ballistic Missile Treaty) begrenzte die Abwehr gegen ballistische Raketen. Nach dem Terroranschlag auf das World Trade Center kündigten Ende 2001 die USA den Vertrag. Dadurch wurde der Weg frei, amerikanische Einrichtungen der Raketenabwehr in Polen, Rumänien und der Türkei aufzubauen. Und der INF-Vertrag (Intermediate Nuclear Forces) - er regelte zwischen den **USA** und **Russland** die Vernichtung aller boden- und landgestützten Flugkörper mit mittlerer und kürzerer Reichweite (zwischen 500 bis 5500 Kilometer). Er wurde nach gegenseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung 2019 außer Kraft gesetzt.

Und schließlich die NATO-Russland-Grundakte, die 1997, also noch vor der ersten NATO-Erweiterungsrunde vereinbart wurde. Mit der NATO-Erweiterung rückte die Allianz näher an Russland heran. Den dadurch wachsenden russischen Sicherheitsbefürchtungen wollte das Bündnis konstruktiv begegnen. Dazu sollte das Verhältnis zwischen der NATO und Russland mit der neuen NATO-Russland-Grundakte politisch verbindlich geregelt werden. Und der Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle, der eben schon erwähnten KSE-Vertrag, sollte militärische Stabilität in Europa gewährleisten.

Die Grundakte liest sich heute wie von einem anderen Stern. Es ging darin um weitreichende Zusammenarbeit auf Augenhöhe praktisch auf dem gesamten Feld der Sicherheitspolitik. Sowohl die NATO als auch Russland versprachen darin militärische Zurückhaltung, also insbesondere keine Stationierung substantieller Kampftruppen seitens der NATO in den neuen NATO-Mitgliedsstaaten. Und die NATO verzichtete auf die Stationierung von Nuklearwaffen. Heute ist wenig, fast nichts davon übriggeblieben.

Bei realistischer Betrachtung musste Putin die defensiv verfasste NATO nicht fürchten. Auch nicht nach der Annektion der Krim im Jahre 2014 und der russischen Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine, da die NATO militärisch konsequent defensiv aufgestellt geblieben ist. Massive russische Kritik richtete sich vor allem gegen den politischen Beschluss von 2008, irgendwann Georgien und die Ukraine in die NATO aufzunehmen und gegen die Nichterfüllung des rüstungskontrollpolitischen Teils der NATO-Russland Grundakte.

Russland hatte großen Anteil an den Fehlentwicklungen der vergangenen zwanzig Jahre, an der zunehmenden politischen Entfremdung und der Erosion der europäischen Sicherheitsarchitektur. Eine entscheidende Ursache lag im Scheitern der Demokratisierung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Damit blieben auch demokratische Reformen der Streitkräfte und der übrigen Sicherheitskräfte aus. Die zunehmend autoritären Strukturen unter Putin gingen einher mit einer immer revisionistischer auftretenden Außenpolitik. Die militärischen Interventionen in Georgien 2008 und in der Ukraine 2014 waren besonders sichtbare Wegmarken - neben den vielfältigen Versuchen der Einflussnahme vor allem in Ländern des postsowjetischen Raums.

Vor dem Hintergrund der zunehmend autoritären Entwicklung in Russland wurden die demokratischen Revolutionen in Georgien 2003, in der Ukraine 2008 und 2014, die innerrussischen Proteste gegen das Wahlergebnis von 2011 und die massiven Proteste gegen das Wahlergebnis in Weißrussland von 2015 und zuletzt 2021 als akute Bedrohung für das russische Herrschaftssystem empfunden. Das galt in besonderem Masse für die wachsende Demokratisierung und Westorientierung in der Ukraine, dem zweitstärksten sowjetischen Nachfolgestaat. Die Sorge vor demokratischer Ansteckungsgefahr wurde in Verbindung mit revisionistischen Vorstellungen der Wiedererlangung alter Größe zum zentralen Kriegsgrund.

An dieser Stelle nun einige Bemerkungen zum dritten grundlegenden Prinzip der europäischen Sicherheitsordnung: der **Achtung von Demokratie und Menschenrechten**. Im Rahmen der OSZE, von der ja schon wiederholt die Rede war, haben die Teilnehmerstaaten sich auf ein Konzept umfassender Sicherheit verpflichtet, das neben der politisch-militärischen Dimension und der Wirtschafts- und Umweltdimension auch die menschliche Dimension, also Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat umfasst. Schon im November 1990 hatten sie in der Charta von Paris die Verpflichtung übernommen, die Demokratie als die einzige Regierungsform der Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.

Ich zitiere eine zentrale Passage: „Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen; sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung. (...) Ihre Einhaltung und uneingeschränkte Ausübung bilden die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden.“ Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte sollten also integrale Teile des gemeinsamen Sicherheitskonzepts sein. Und sie betreffen nicht nur die innere Ordnung der Staaten, sondern sie bilden eben auch die Grundlage für Frieden zwischen den Staaten.

Und damit nicht genug: die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich noch 2010 in Astana „kategorisch und unwiderruflich“ verpflichtet, „dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.“ Das bedeutet, dass die Staaten einerseits ihre innere Ordnung demokratisch und rechtsstaatlich ausgestalten sollen und dass das Interesse anderer Staaten an der Umsetzung dieser Verpflichtung legitim ist. Die Bundesregierung – um Beispiele zu nennen – kann also z.B. willkürliche Verhaftungen in der Türkei kritisieren, Menschenrechtsverletzungen in Weißrussland oder gefälschte Wahlen in Russland, ohne dass man ihr Einmischung in innere Angelegenheiten entgegenhalten kann.

Ein Blick auf die politische Landkarte Europas und des OSZE-Raumes macht schnell klar, dass dieses Prinzip europäischer Sicherheit nicht verwirklicht ist, dass vielmehr in den vergangenen Jahren ein Trend zur Verschlechterung der Menschenrechtslage, zur Aushöhlung von Demokratie und Rechtsstaat, ja zur Entwicklung eindeutig autokratischer Herrschaftsstrukturen festzustellen ist. In dieser Lage bleibt Prinzipientreue wichtig. Auch wenn Wladimir Putin mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine das Völkerrecht bricht, dürfen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht nicht zur Disposition gestellt werden. Sie machen den Unterschied aus gegenüber Autokratien. Das zwingt uns Europäer, diese Prinzipien auch bei uns selbst durchzusetzen, etwa mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU, sonst verlieren wir unsere Glaubwürdigkeit.

Was bedeuten nun diese Entwicklungen für die europäische Sicherheitsordnung, für europäische Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende? Eingangs hatte ich ein Zitat von Lars Klingbeil aufgegriffen, nach dem es heute darum gehe, Sicherheit vor Russland zu organisieren. Andere Politiker formulieren noch drastischer, wenn sie von Sicherheit gegen Russland und „containment“, also Eindämmung Russlands sprechen, oder unsere Außenministerin gemeinsam mit ihrer französischen Kollegin eine „strategische Niederlage“ Russlands fordert. All diese Äußerungen sind zunächst eine Reaktion auf die fortdauernde russische Aggression gegen die Ukraine. Sie sagen jedoch nur wenig aus über die sicherheitspolitische Ordnung, die sich nach Überwindung des Ukraine Krieges abzeichnet, und die unsere Politiker werden gestalten müssen. Erlauben Sie mir, bevor ich dann zum Ende komme, dazu einige Bemerkungen:

Erstens: Es zeichnet sich eine neue tiefe Spaltung Europas ab. Wir müssen festhalten, dass das bisher geltende **Prinzip eines ungeteilten Sicherheitsraums**, also „gemeinsamer, unteilbarer Sicherheit“ unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges nicht mehr zu halten ist. Das verbirgt sich hinter den Formeln „Sicherheit vor oder gegen Russland“ und „Eindämmung“ Russlands. Wo aber werden die Grenzen dieser neuen „containment-Politik“, wie sie jetzt gefordert wird, verlaufen? Was für ein Europa zeichnet sich ab nach diesem Krieg?

Schauen wir zunächst auf die NATO. Schon kurz nach dem Angriff auf die Ukraine haben Finnland und Schweden, Staaten die sich viel auf Ihre Bündnisfreiheit zu Gute hielten, den Beitritt zur NATO beantragt. Sie werden, sobald die Türkei ihren Widerstand aufgibt, beitreten. Damit wird sich die Grenze zwischen NATO-Mitgliedsstaaten und Russland um 1300 km verlängern.

Die EU hat sowohl der Ukraine als auch Moldau den Kandidatenstatus angeboten und damit ein klares Zeichen gesetzt, dass diese Länder auf ihrem Weg nach Europa unterstützt werden. Die Heranführung bis zur Beitrittsfähigkeit und die Beitrittsverhandlungen werden noch

Jahre in Anspruch nehmen, aber schon als Kandidat ist für die Ukraine die Abwendung von Moskau und der Weg nach Brüssel klar vorgezeichnet.

Und schließlich eine weitere Illustration der geopolitischen Veränderungen in Europa. Vor wenigen Monaten hat die Europäische Union die sogenannte Europäische Politische Gemeinschaft ins Leben gerufen und ein Gipfeltreffen in Prag durchgeführt. Ein Blick auf die Karte zeigt, wer als Folge des Krieges gegen die Ukraine zusammengefallen hat und nun Belarus und Russland gegenübersteht und wo in Europa in Zukunft die politischen Trennlinien verlaufen. Es sind alle anderen Staaten Europas, sogar Armenien und Azerbaijan sind mit an Bord, obwohl diese sich ja seit langen in einem kriegerischen Konflikt befinden.

Alle diese Staaten suchen Schutz ihrer Souveränität und Freiheit und wollen nicht von Russland als Teil seiner Interessensphäre vereinnahmt werden. Das Vertrauen in das politische Versprechen der OSZE, einen Raum gleicher Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok zu schaffen, in denen die Souveränität und Freiheit aller Staaten gewährleistet wird, ist ganz augenscheinlich verloren gegangen. Nicht zuletzt beunruhigt diese Entwicklung auch die Staaten, die sich heute zwischen einem revisionistischen und autokratischen Russland und China wiederfinden, also Kasachstan und die zentralasiatischen Staaten.

Zweite Bemerkung: Verteidigungsfähigkeit und kollektive Sicherheit stehen wieder ganz oben auf der Agenda. Die NATO hat mit ihrem Gipfel von Madrid im Juni 2022 eine umfassende Neuausrichtung der Allianz auf den Weg gebracht. Das zeigen drei zentrale Beschlüsse: die Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts, die angekündigte Aufnahme Finnlands und Schwedens sowie die militärische Neuaufstellung. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine wirkte dabei sowohl als Auslöser für die Norderweiterung um Finnland und Schweden als auch als Katalysator für die militärische Neuaufstellung, auch wenn diese sich bereits seit langem abzeichnete.

Ausgangspunkt für diese Beschlüsse der NATO ist die Feststellung, dass Russland derzeit die größte und unmittelbarste Bedrohung für Frieden und Stabilität im euroatlantischen Raum darstellt. Folglich priorisiert die Nato jetzt klar kollektive Verteidigung, während das zuvor dominierende internationale Krisenmanagement, wie z.B. in Afghanistan, an Bedeutung verliert. Dieser Fokus wird das kommende Jahrzehnt prägen. Und das Konzept kooperativer Sicherheit mit Russland ist bis auf weiteres passé.

Deutschland will seinen Teil dazu beitragen. Sie werden sich an die Rede des Bundeskanzlers am 27. Februar erinnern. Er sprach von einer „nationalen Kraftanstrengung“ und der Notwendigkeit, deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes zu investieren, um unsere Freiheit und Demokratie zu schützen. Ein sogenanntes Sondervermögen von 100 Mrd. wurde beschlossen, um eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt, zu schaffen. Die Verteidigungsausgaben sollen in Zukunft auf 2 % unserer Wirtschaftsleistung gesteigert werden.

Aber auch die Europäische Union soll eine wichtige Rolle nach der Zeitenwende spielen. So sprach sich Bundeskanzler Scholz in einer Rede vor der Karlsuniversität in Prag Ende August für die Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten des Westbalkans, um die Ukraine, um Moldau und perspektivisch auch um Georgien aus. Ihr EU-Beitritt liege in unserem Interesse. Darüber hinaus schlug er vor, in der gemeinsamen Außenpolitik, aber auch in anderen Bereichen wie der Steuerpolitik, schrittweise zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission zu reformieren

und die europäische Souveränität in den Bereichen Rohstoffe, Technologie und Rüstung zu stärken. Eine weitreichende und sehr ambitionöse Agenda!

Dritte Bemerkung: Wir müssen in einer Welt leben lernen, in der Krieg und Frieden nicht mehr sauber zu trennen sind. Das ist eine weitere Erkenntnis. Es zeichnet sich ab, dass wir in einer permanenten Auseinandersetzung stehen werden, sei es mit Russland oder China. Und diese Auseinandersetzung erstreckt sich auf alle Lebensbereiche: zum Ziel werden demokratische Institutionen, gesellschaftlicher Zusammenhalt, Freiheit und Pluralität, kritische Infrastruktur. Und die Mittel sind vielfältig und reichen von Cyberangriffen auf Parlamente und Wirtschaft, Falschinformationen, Instrumentalisierung sozialer Medien bis hin zur Infrastruktur.

Die Ukraine ist hier nur das jüngste Beispiel: heute spricht Russland im Informationskrieg von Sonderoperation und Entnazifizierung, um seinen Aggressionskrieg zu verschleiern. Aber schon lange vor dem Angriff war die Ukraine jahrelang Opfer russischer Aggression und Erpressung unterhalb der Schwelle eines offenen Krieges. Cyberangriffe, Fake News, wirtschaftlicher Druck und militärische Zwischenfälle mit Russland gehörten zur Tagesordnung. Und auch wenn irgendwann die Waffen schweigen und die Armeen in ihre Kasernen zurückkehren, bedeutet es nicht, dass diese Form des Konflikts beendet wäre.

Vierte Bemerkung: Wie steht es um die kooperative Sicherheitsordnung, die ich als Fundament der bisherigen Sicherheitsarchitektur Europas beschrieben habe? Die sich abzeichnende Sicherheitsarchitektur wird nicht mehr zusammen mit Russland funktionieren, also nicht kooperativ-integrativ, sondern mehr oder weniger konfrontativ. Zu Ende ist die Ordnung, die auf Miteinander und Kooperation baute.

Auch nach einem Ende des Krieges in der Ukraine dürfte für nicht absehbare Zeit eine Rückbesinnung auf kooperative Sicherheit, also Rüstungskontrolle und Vertrauensbildende Maßnahmen zur Stabilisierung kaum möglich sein. Die Erfahrung dieses Krieges hat das ohnehin vorhandene Misstrauen extrem bestärkt. Wir werden also in einer Situation mehr oder weniger verhärteter Konfrontation leben müssen. Das gilt für die Sicherheitspolitik in besonderem Maße, wird sich aber mehr oder weniger auch auf andere Bereiche wie Energie, wirtschaftliche, wissenschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit erstrecken.

Das ist keine gute Nachricht. Zwar kann auch eine Situation der Konfrontation sicherheitspolitisch relativ stabil sein. Wir erinnern uns daran, dass auch im Kalten Krieg Instrumente wie die OSZE oder Vereinbarungen über Abrüstung und Rüstungskontrolle ausgehandelt und abgeschlossen worden sind. Aber wird es dafür genug Weitsicht und Pragmatismus geben? Auch ist zu hoffen und dafür zu arbeiten, dass Kooperation auf Gebieten gemeinsamen Interesses möglich bleibt. Denn globale Herausforderungen wie der Klimawandel, bei denen Europa größtes Interesse hat, auch strategische Konkurrenten, sei es nun Russland oder China einzubinden, dulden keinen Aufschub. Auch Konflikte wie z.B. in Syrien und Libyen oder die Verhinderung eines nuklearen Irans werden ganz ohne Russland nicht zu regeln sein.

Und schließlich fünftens die Wahrung unserer demokratischen und rechtsstaatlichen freiheitlichen Ordnung: Ich glaube, dass unser Gesellschafts- und Politikmodell und unsere Wirtschaftsordnung in der Krise um die Ukraine ihre Stärke gezeigt haben und weiter zeigen können und dass sie nichts von ihrer Anziehungskraft verloren haben. Auch wenn Präsident Putin das Völkerrecht bricht, dürfen wir Europäer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht nicht zur Disposition stellen. Diese Prinzipien machen den Unterschied aus gegenüber Autokratien. Allerdings bedeutet das für uns Europäer, dass wir diese Prinzipien

auch unter uns hochhalten müssen, etwa mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen oder auch im Zuge der Heranführung weiterer Staaten an die Europäische Union. Sonst verlieren wir unsere Glaubwürdigkeit.

Bevor ich nun zum Abschluss komme, möchte ich nochmals auf die Eingangsfrage zurückkommen: Hat Putin „die europäische Sicherheitsordnung, wie sie seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatte.“ zertrümmert? Sie erinnern sich an diese Feststellung aus der Rede von Bundeskanzler Scholz, die ich zitiert hatte. Nun, es ist müßig darüber zu streiten, ob wir eine Zeitenwende, eine Zäsur oder einen Epochenbruch erlebt haben. Die europäische Sicherheitsordnung wird sich jedenfalls fundamental verändern. Wir sehen eine neue Spaltung in Europa entlang der russischen und weißrussischen Grenze. Auf heute nicht absehbare Zeit wird diese Trennlinie eine mehr oder weniger scharfe sicherheitspolitische und militärische Konfrontation markieren. Sie wird auch das autokratisch regierte und revisionistische Russland von den europäischen Staaten trennen, die für eine freie, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung eintreten. Deshalb bleibt es aber wichtig, die Grundprinzipien der überkommenen Ordnung nicht über Bord gehen zu lassen und ihnen so nachdrücklich wie möglich Geltung zu verschaffen. Sie haben durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine nicht ihre Richtigkeit und ihre Bedeutung verloren.
