

Europas Aufgabe der Einbindung Russlands

Ob Russland zu binden ist, hängt von mindestens drei Hauptfaktoren ab:

1. Ob die einzige Supermacht sich binden lässt,
2. ob Russland sich binden will und kann und
3. ob Europa fähig ist, in diese Richtung erfolgreich zu wirken.

Lässt sich die einzige Supermacht binden?

Jede Analyse europäischer Wünsche und Möglichkeiten muss von den Wünschen und Möglichkeiten der USA ausgehen. Diese geschichtlich erste und einzige Globalmacht hat politisch, wirtschaftlich und kulturell ein Gewicht, das kein anderer Kontinent unberücksichtigt lassen kann.

Präsident Bush, der Ältere, hat am Ende des Ost-West-Konflikts von einer neuen Weltordnung gesprochen. Die internationale Entwicklung habe für die USA eine große Verantwortung gebracht. Wenn die USA keine Führung übernehmen würden, gäbe es keine Führung. Diese Erkenntnis ist unbestreitbar. Eine amerikanische Führung der Welt in eine Ordnung kann nur nach Regeln erfolgen, die für alle, also auch die USA, bindend sind. Nicht die Beherrschung der Welt, sondern die Stärke des Rechts auf der Welt herbeiführen als *primus inter pares*, das war die Vision dieses klugen Präsidenten.

Um diese Vision ist es still geworden – „partnership in leadership“ wird nicht mehr angeboten, Deutschland nicht, und Europa ist keine handlungsfähige Einheit, der es anzubieten wäre. Präsident Clinton hat nach seiner Wahl noch von der Möglichkeit gesprochen, amerikanische Streitkräfte unter das Kommando der Vereinten Nationen zu stellen. Davon ist keine Rede mehr. Stattdessen hat sich Washington zu einer Politik der freien Hand entschlossen, die sich auch nicht durch die UN oder den Sicherheitsrat binden lässt, wenn seine Interessen ihm das raten. Nach dem Jugoslawienkrieg wurde angekündigt, in Ausnahmefällen wieder ohne Mandat zu intervenieren. Natürlich bestimmt Amerika, was ein Ausnahmefall ist: Hier muss nicht aufgezählt werden, wie vielen internationalen Verträgen und Abkommen Amerika sich entzieht. Man kann der Logik folgen, die unipolare Weltsicht und die militärisch uneinholbare Spitzenposition mit Entschlossenheit zu behaupten und sich nicht von Mehrheitsentscheidungen durchweg kleinerer und schwächerer Staaten abhängig machen zu wollen. Die Politik der freien Hand, gestützt auf ungefährdete militärische Übermacht, spiegelt sich in dem Beschluss, das seit Präsident Reagan verfolgte Projekt einer nationalen und regionalen Raketenabwehr zu verwirklichen, sobald das technisch möglich ist.

Präsident Bush, der Jüngere, hat das bekräftigt. Das hat ihn nicht davon abgehalten, eine grundsätzliche Überprüfung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik einzuleiten. Es könnte ja sein, dass er dabei mit seinem Vater und dessen zum Teil übernommenen erfahrenen Helfern über die Idee einer Weltordnung spricht. Sie stellt jedenfalls eine historisch überzeugende Konzeption nach dem Ende des Ost-West-Konflikts dar, auch wenn es nach dem tiefen Einschnitt, den das Ende der bipolaren Welt bedeutet, verständlich ist, dass die bis dahin über Jahrzehnte geltenden Mechanismen und Denkgewohnheiten noch weiter wirken.

Weltordnung bedeutet im Grunde ein System, für das sich die Vereinten Nationen 1945 eine Charta und eine Organisation gegeben haben, das sich mit Beschädigungen durch den Kalten

Krieg hindurchgerettet hat und nun seinen Siegeszug antreten könnte: Jeder Staat hat das gleiche Recht auf Sicherheit; wer die Regeln dieser Ordnung bricht, wird bestraft. Die Macht Amerikas könnte diese Ordnung wirksam garantieren. Krisen werden durch Verhandlungen gelöst, bevor sie zu Konflikten werden. Gewalt wird nicht mehr im nationalen Interesse eingesetzt, sondern durch Zusammenarbeit, notfalls Schiedsspruch, vermieden. Das Monopol der Gewalt liegt bei den Vereinten Nationen.

Das wäre die Logik der Globalität, des Schlüsselbegriffs des 21. Jahrhunderts. Der Strom von Informationen, Waren und Geld ist grenzenlos geworden. (Was dem Stärksten am meisten nützt.) Allerdings ist schon deutlich geworden, dass unbeschränkte Freiheit auch Gefahren bringt, vor denen alle sich durch allgemein akzeptierte Regeln schützen müssen. Soll das nun ausgerechnet auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht gelten? Soll dort das Recht des Stärkeren bleiben, überall zu intervenieren, wo seine Interessen nach seiner Abwägung von Kosten und Nutzen das empfehlen? Wie lange soll die Welt der Kriege fortgesetzt werden, wo doch die Welt genug zu tun hätte, ihr Überleben zu sichern und die epochalen Perspektiven von sich selbst reproduzierenden Robotern und des entschlüsselten Genoms zu meistern?

Die große Frage ist noch nicht entschieden, ob Amerika unipolar die Welt beherrschen oder sie in eine neue Ordnung führen und damit sich selbst binden will.

Will und kann sich Russland binden?

Auch Russland verfolgt eine Politik der freien Hand, die schwach geworden ist und wieder stärker werden will. Als einziges Land mit interkontinentaler Zweitschlagsfähigkeit verwendet es seine knappen Ressourcen, um wenigstens auf dem Gebiet der Atomwaffen gleichwertiger Partner Amerikas zu bleiben. Im Grunde steht Putin vor einer vergleichbaren – nur schlechteren – Lage als Gorbatschow bei seinem Amtsantritt im Kreml. Die Ziffern zeigen sein Land zu schwach, um wirtschaftlich die Konkurrenz zu Amerika (und Europa) bestehen zu können, falls Amerika diese Konkurrenz will. Gorbatschows Antwort waren seine Vorschläge zur Beendigung des Wettrüstens, denen sich der Westen nicht entziehen konnte. Er verlor dabei nicht nur sein Lager, dessen Insassen sich selbstständig machten.

Putin übernahm ein zerrüttetes Land, für das die Wiederherstellung der Ordnung und Rechtssicherheit noch elementarer ist als die Etablierung einer Demokratie, für die Russland an Traditionen kaum anknüpfen kann. Dazu sieht er sich im Süden einem Krisengürtel neuer Republiken gegenüber, für die sein Land gerade noch ausreichend Kraft hat, seine Politik der freien Hand zu verfolgen, um dort, wo es geht, seine Interessen gegen einströmende fremde Interessen zu wahren. Es ist eine Politik der schwachen freien Hand in einem Gebiet, in dem ethnische, nationale, religiöse Gegensätze und Rohstoffvorkommen eine explosive Mischung bilden, wobei sich die verschiedenen ausländischen Einflüsse auf Schlüsselstaaten konzentrieren können, während im Kreml die abgelegeneren, weniger attraktiven übrig bleiben.

Für Moskau zeigt sich außenpolitisch keine strahlende Perspektive: die USA, die das Feld und das Tempo der Entwicklung bestimmen können, ein aufstrebendes China und ein Europa, das seit 30 Jahren verspricht, nun mit einer Stimme sprechen zu wollen. Die natürliche Hoffnung auf eine multipolare Welt, wie sie der indische Freund verfolgt, und eine strategische Partnerschaft mit China und Europa kann die Realität nicht übersehen, die Henry Kissinger kürzlich erklären ließ, dass die neuen Raketenpläne natürlich für Russland und China bedrohlich sind, auch wenn sie das nicht sein sollen. Russland und China wollen sich nicht binden lassen, wenn Amerika sich nicht binden lässt. Aber darüber wird Amerika allein entscheiden und alle anderen, eben auch Russland, zwingen, sich darauf einzustellen. Falls die russischen Vorschläge zu einer regionalen Raketenabwehr zu einem Konsens führen, wäre

das wirklich gut für das Land und China und Indien und auch für Europa. Ob Washington in dem angebotenen Dialog ehrlich einen Konsens anstrebt, wird man sehen.

Die innenpolitische Perspektive ist nicht beruhigender. Grob gesagt: Wenn Putin mehr Geld für Waffen und Rüstung ausgibt, ausgeben muss für eine mittlere Frist, kann er das Geld nicht zugleich für die Verbesserung der Lebenshaltung seiner Bevölkerung ausgeben, von der dreißig Prozent am Rande des Existenzminimums lebt. Das muss schrecklich für einen Mann sein, der wachsenden Wohlstand und Ordnung versprochen hat und mindestens insoweit nicht Herr der eigenen Entscheidung ist, als Amerika in der Lage ist, ihn vor die Alternative zwischen neuer Rüstung oder zusätzlicher internationaler Schwächung zu stellen.

Zur innenpolitischen Stabilisierung ist die außenpolitische Entlastung durchaus erwünscht. Das Interesse Putins liegt also in einer Kooperationsbereitschaft, die eine verlässliche Bindung Russlands, Europas und möglichst Amerikas, jeweils auf Gegenseitigkeit, einschließt. Äußerungen und diplomatisches Verhalten bestätigen diese Analyse, in der Europa eine entscheidende Rolle spielt, die Rückendeckung Chinas und die Vermeidung einer konfrontativen Entwicklung zu Amerika vorausgesetzt.

Ist Europa fähig, in diese Richtung erfolgreich zu wirken?

Es gibt zwei vitale außen- und sicherheitspolitische Interessen Europas: Seine Handlungsfähigkeit und die Stabilität auf dem Kontinent, die Kriege zwischen seinen Staaten unmöglich macht. Die Handlungsfähigkeit bezieht sich auf die EU, eingeschlossen seine künftigen Mitglieder; die Stabilität bezieht sich auf Gesamteuropa.

Ob die Handlungsfähigkeit erreichbar ist, liegt überwiegend in der eigenen Kompetenz, also in der Entwicklung seiner Entscheidungsstrukturen, der Erweiterung, der Integration neuer Mitglieder, der Organisation der unterschiedlichen Dichte der Zusammenarbeit, der Definition gemeinsamer Ziele und der Bündelung des Willens, sie anzustreben. Das ist eine nicht einmal ziemlich vollständige Liste von Aufgaben. Bei der erfahrenen Schwerfälligkeit lässt sich keine verlässliche Vermutung anstellen, wann sie „abgearbeitet“ sein wird. Diese Aufgaben sind unterschiedlich schwierig, betreffen unterschiedliche Partner und verlangen gleichzeitige, parallele Behandlung.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Rest der Welt nicht den Atem anhält und abwartet, wann was in Europa passiert. Amerika wird seine Strategie nach seinen Interessen bestimmen und handeln. Russland wird reagieren müssen, soweit es Kraft und Entwicklung seiner innenpolitischen Probleme erlauben oder erfordern. Es kann also durchaus sein, dass Europa von den globalen Vorgängen überholt wird, bevor es „global player“ wird.

Die gesamteuropäische Stabilität ist, anders als die Handlungsfähigkeit der EU, nur in unmittelbarem Zusammenwirken mit den USA und Russland zu erreichen. Hier stellt sich die erste Frage: Ist für Amerika die gesamteuropäische Stabilität von gleichem Interesse wie für die EU und Russland? In Moskau wird das bezweifelt. Dort kann man den Verdacht hören, dass es Amerika vorziehen könnte, dass Russland schwach bleibt, seine Erholung sich verzögert, aber nicht in einem Ausmaß, das dort Instabilität, gar Unregierbarkeit oder Zerfall bedeuten könnte. In Deutschland hat Helmut Schmidt, gewiss kein Anti-Amerikaner, darauf hingewiesen, dass es den Amerikanern durchaus nicht ungelegen kommen könnte, wenn es zwischen den Europäern und den Russen zu Spannungen käme: Sie würden das Schutzbedürfnis der Europäer erhöhen und ihre Emanzipationsgelüste zügelnd.

Sofern man davon ausgehen kann, dass Amerika den Westen Europas im Zustand eines sicherheitspolitischen Protektorats erhalten möchte, wie er durch den Jugoslawien-Krieg offenbar geworden ist, ergibt sich ein Interessenunterschied zwischen den USA auf der einen

und Europa und Russland auf der anderen Seite.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben der alte Westen und der alte Osten die Perspektive der gemeinsamen Sicherheit und der Überwindung gegeneinander gerichteter Strukturen gedacht und entsprechend gehandelt. In der Charta von Paris wurden Abmachungen über Ziele und Verhaltensweisen feierlich unterzeichnet. Die OSZE sollte gestärkt, die gesamteuropäische Stabilität durch neue, überprüfbare Abrüstung konventioneller Streitkräfte (KSE) entwickelt und Russland zum De-facto-Mitglied der NATO werden, indem es durch die NATO-Russland-Akte an allen Beratungen und Entscheidungen des Bündnisses beteiligt werden sollte, einen möglichen oder drohenden Verteidigungsfall natürlich ausgenommen. Diese Linie „Gesamteuropa“, die Amerika unterstützt hat und von der es sich eine Entlastung versprechen konnte, ist zurückgestellt, auf ein Nebengleis verschoben worden zugunsten einer Politik des begrenzten Drucks und der kontrollierten Spannung.

Sie zeigt sich auf drei Ebenen, die nicht zufällig auf dem Gebiet von Machterhaltung und Machterweiterung liegen. Der Entschluss, europäische Eingreifstreitkräfte aufzustellen als militärisches Instrument der erwünschten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (EASP), soll bis 2003 verwirklicht werden. Aber ihr Einsatz wird von der Zustimmung der Amerikaner abhängen, Infrastrukturen der NATO dafür freizugeben. Den Buchstaben nach trifft Helmut Schmidts Erklärung zu, dass die NATO nicht den USA gehöre, doch praktisch verfügen die Amerikaner sogar über eine ungeschriebene Vetoposition gegenüber den europäischen Streitkräften und zeigen keine Neigung, das zu ändern.

Die zweite Ebene stellt die Ausweitung der NATO dar. Noch immer fehlt jede Definition, wie weit diese Ausdehnung gehen soll. Theoretisch ist das Bündnis für alle Bewerber offen, die ihre Streitkräfte demokratisch kontrollieren. Theoretisch kann es nur hoffen, dass Staaten, die an China oder Afghanistan grenzen, sich Zeit nehmen, Demokratien nach NATO-Maßstäben zu werden. Georgien jedenfalls würde ganz gern in den Schutz des mächtigsten Bündnisses der Welt kommen, das damit zu einem Macht- und Verantwortungsfaktor in der Krisenregion zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer würde. Unter globalen Gesichtspunkten der USA könnte das Instrument NATO zu Stabilisierung und Einfluss in jenen Regionen willkommen sein. Eine strategische Debatte fehlt, ob es im europäischen Interesse läge, wenn das Bündnis ein unmittelbares Engagement außerhalb Europas übernehme.

Ein Rückfall in altes Lagerdenken, das die Grenzen der europäischen Sicherheit immer weiter nach Osten verlegt, wäre unausweichlich. Die Ausgrenzung Russlands aus den europäischen Sicherheitsstrukturen muss politische wie militärische Reaktionen in Moskau bewirken, wer immer dort regiert. Wer die sicherheitspolitische Stabilität des ganzen Kontinents mit Russland verhindert, wird eines Tages Sicherheit vor Russland organisieren müssen, natürlich unter der Dominanz Amerikas.

Auf der dritten Ebene gehen begrenzter Druck und kontrollierte Spannung von dem amerikanischen Traum aus, die Unverwundbarkeit wiederzugewinnen, die Ende der fünfziger Jahre verloren ging, als die Sowjetunion kontinentale Atomraketen in Dienst stellte. National Missile Defense (NMD) ist die verkleinerte und modernere Variante von SDI, das Ergebnis zielgerichteter Anstrengungen über vier unterschiedliche US-Regierungen hinweg unter großem Einsatz von Intelligenz und Geld. Zweifellos werden es die Amerikaner machen, wenn sie es technisch können. Zurzeit ist das, vergleichbar der Lage vor 15 Jahren bei SDI, noch nicht terminierbar, aber die internationale Aufregung hat sich wieder eingestellt.

Dabei sind die damaligen Illusionen, Hoffnungen wie Sorgen, neu belebt worden. Bundeskanzler Kohl wollte für die deutsche Unterstützung für SDI eine Teilhabe an der neuen Technologie erreichen, aber weder sein Sicherheitsberater noch der Wirtschaftsminister

hatten in Washington Erfolg. Das war auch kein Wunder, denn die neuesten technischen Errungenschaften gehören als Quelle der amerikanischen Dominanz zu den bestgehüteten Geheimnissen. Niemand kann hoffen, dass sich seither daran etwas geändert hat.

Doch auch die Sorgen sind gegenstandslos, Amerika könnte sich abwenden oder Europa seinem Schicksal überlassen. Das lassen die globalen Interessen der USA nicht zu. Ihr verständliches Bestreben, gewaltsame Konflikte möglichst vom eigenen Kontinent abzuhalten und, sofern sie denn nicht zu verhindern sind, auf Europa zu begrenzen, lag schon bei der Stationierung der Mittelstreckenraketen vor. Es ist wieder ein Element der Pläne, eine regionale, in amerikanischen Augen taktische Raketenabwehr für ihre überseeischen Streitkräfte zu entwickeln. Unter diese Schirme könnten auch die Europäer gestellt werden, die im Ernstfall vielleicht zu den ersten Zielen von Schurken- oder anderen Sorgenstaaten werden, deren Waffen entweder nicht bis Amerika reichen oder die es vorziehen, nicht sofort die überwältigenden globalen Machtmittel Amerikas zu provozieren.

Aber nicht die komplexe NMD-Problematik mit ihren globalen Auswirkungen soll hier interessieren, sondern ein bisher kaum erörtertes Element, das mit der Frage zusammenhängt, inwieweit Europa Russland binden kann.

Dieses Element ergibt sich aus den russischen Überlegungen zur Abwehr nichtstrategischer ballistischer Raketen. Im Kern schlägt Russland ein gesamteuropäisches System vor, das die technischen europäischen Fähigkeiten bündelt und nach einer gemeinsamen Analyse potenzieller Bedrohung gemeinsame Streitkräfte unter gemeinsamen Kommandostrukturen schafft, die nach jeweiligem Bedürfnis gemeinsam eingesetzt werden können. Die strategischen, also interkontinentalen Waffen werden im Rahmen des amerikanisch-russischen Projekts eines Frühwarnsystems behandelt. Mit anderen Worten: Die „großen“ Fragen sollen bei den einzigen beiden Staaten mit Zweitschlagsfähigkeit bleiben. Auch die Russen unterscheiden strategische und nichtstrategische Waffen und sind zum Dialog mit den Amerikanern bereit. Jedes Übereinkommen auf diesem Gebiet würde entspannend und damit im europäischen Interesse wirken. Mögliche Bedrohungsfähigkeiten in fünf oder zehn oder fünfzehn Jahren gegenüber Europa durch Raketen sieht auch Moskau.

Der russische Vorschlag impliziert die Bereitschaft, sich technisch und militärisch auf einem zukunftssträchtigen Sektor kontrollierbar an Europa zu binden, also Europa nicht zu bedrohen, sondern sich an der Abwehr denkbarer, noch nicht existierender Gefahren für Europa zu beteiligen. Das ist zunächst militärisch geeignet, die Lücke der amerikanischen Vorstellung zu schließen, die sich aus der Geografie ergibt, denn potentielle Flugbahnen könnten über russisches Territorium führen.

Ungleich weittragender sind die politisch-strategischen Auswirkungen der russischen Vorschläge. Sie betrachten Gesamteuropa als eine einheitliche Sicherheitsregion und würden den konventionellen Vereinbarungen entsprechend erstmalig eine sich selbsttragende gesamteuropäische nichtkonventionelle Struktur hinzufügen.

Damit wird der frappierende Unterschied zu den amerikanischen Vorschlägen deutlich. Sie spiegeln die Fortsetzung eines Dominanzdenkens in Bezug auf West- und Mitteleuropa unter Ausklammerung der östlich der NATO liegenden Staaten. NMD ist Angelegenheit zwischen Washington und Moskau, Theater Missile Defense (TMD) verstärkt das sicherheitspolitische Protektorat über Europa, mindert die Selbstbestimmungswünsche der EU und stellt ein zusätzliches Hindernis für die gesamteuropäische Sicherheit unter Bindung Russlands dar. Übrigens würde TMD eine zusätzliche Komplikation für das notwendige enge politische Zusammenwirken zwischen Berlin und Paris entstehen lassen, wenn die Entscheidungen zur Beteiligung in beiden Ländern auseinander fallen.

Die Folgerungen sind klar: Die russischen Vorschläge sollten unter Beteiligung der USA

mit dem Willen zu einem positiven Ergebnis aufgegriffen werden. Sie würden übrigens auch die amerikanischen Streitkräfte in Europa schützen und könnten TMD überflüssig machen. Die Reaktion in Washington wird ein politischer Lackmustest dafür sein, ob das unipolare Denken dort beherrschend bleibt oder anerkannt wird, dass Europa so wie China, Indien und auch Russland eine multipolare Welt in einer unaufhaltsamen Entwicklung sieht.

So wenig die USA an NMD zu hindern sind, so wenig sind die Europäer gezwungen, Geld und Boden für TMD zur Verfügung zu stellen. Ihre europäischen Streitkräfte könnten für die baltischen Staaten geöffnet werden mit der gleichen Sicherheit für diese, als ob sie Mitglieder der NATO würden, aber ohne Spannungen zu Russland hervorzurufen. Diese Möglichkeit könnte auch für andere Staaten geöffnet werden, um die undefinierte NATO-Ausweitung einzufrieren.

Kurz: Gesamteuropäische Stabilität ist die historische Chance und Aufgabe. Sie setzt die russische Bindung voraus. Die Bereitschaft Moskaus ist bisher gegeben. Europa kann die Aufgabe durch aktives Verfolgen seiner Interessen lösen. Ob der Wille dazu stark genug werden wird, werden die nächsten Jahre erweisen.

Prof. Egon Bahr
Ehemaliger Direktor des Institut für Friedensforschung, Universität Hamburg,
Mitbegründer des Willy-Brandt-Kreises