

Putins Russland und Europäische Sicherheit

Die Ukraine-Krise markiert eine wichtige Zäsur in Europas Sicherheitsordnung: Russland stellt grundsätzliche Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit in Frage. Dennoch greift das häufig wieder hervorholte Bild von einem «neuen Kalten Krieg» zu kurz. Der aktuelle Konflikt zwischen dem Westen und Moskau hat jedoch Konsequenzen für die europäische und auch die Schweizer Sicherheitspolitik.

Von Christian Nünlist
und Oliver Thränert

Nach der russischen Annexion der Krim dauerte es nicht lange, bis im Westen von einem «neuen Kalten Krieg» die Rede war. In der Tat stellt die Ukraine-Krise eine Wegscheide in der Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik dar: Präsident Wladimir Putin hat sich gegen eine gemeinsame politische Perspektive mit dem Westen entschieden. Die auch von Russland vormals bekräftigten Prinzipien der Achtung territorialer Integrität und politischer Unabhängigkeit der Staaten wurden von Moskau im März 2014 flagrant verletzt. Vielmehr setzte Russland seine Interessen in der Ukraine mit militärischen Mitteln durch. Die widerrechtliche Aneignung der Krim führte zu russischen Grenzen ohne allgemeine Anerkennung. Dies wiederum macht auf besondere Weise deutlich: Anders als in der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1975 vereinbart, werden Grenzen im euroatlantischen Raum nicht mehr nur einvernehmlich geändert. Der Graben zwischen Russland und dem Westen hat sich damit 2014 vertieft und er dürfte auf absehbare Zeit nicht kleiner werden, es sei denn, es käme zu einer innenpolitisch induzierten, radikalen Wende in der russischen Politik.

Mit der Ukraine-Krise endet die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges, in der die Hoffnung herrschte, nach den friedli-



Die prorussischen Separatisten in der Ostukraine haben dazu beigetragen, dass die Sicherheit Europas wieder stärker im Fokus steht. *Baz Ratner / Reuters*

chen Revolutionen in Ostmitteleuropa werde sich ein demokratischer Friedensraum von Vancouver bis Wladiwostok herausbilden. Putin hat 2014 die Aussicht auf eine Wertegemeinschaft des Westens mit Russland nachhaltig zerstört – und damit auch die Vision der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) als einer Sicherheitsgemeinschaft gleichgesinnter Staaten im euroatlantisch-eurasischen Raum.

Putin scheint sich bewusst für eine dauerhafte Abkehr vom Westen entschieden zu haben. Der Westen muss sich auf eine anhaltende politische Konfrontation mit Russland – immerhin Atommacht und Vetomacht im UNO-Sicherheitsrat – einstellen. Und doch wird es kein Zurück zum Kalten Krieg geben. Zu gross sind die strukturellen Unterschiede zwischen damals und heute. *Erstens* ist Russland keine globale Supermacht mehr, wie es die Sow-

jetunion zwischen 1945 und 1990 gewesen ist. Weder ist die Welt heute bipolar, noch tobt ein ideologischer Wettstreit zwischen Kapitalismus und Kommunismus. *Zweitens* ist Europa nicht mehr das Zentrum einer globalen Auseinandersetzung. Die USA haben nicht die Absicht eines «Schwenks zurück nach Europa». Europa ist daher selbst gefordert, die Hauptlast des neuen Konflikts zu tragen.

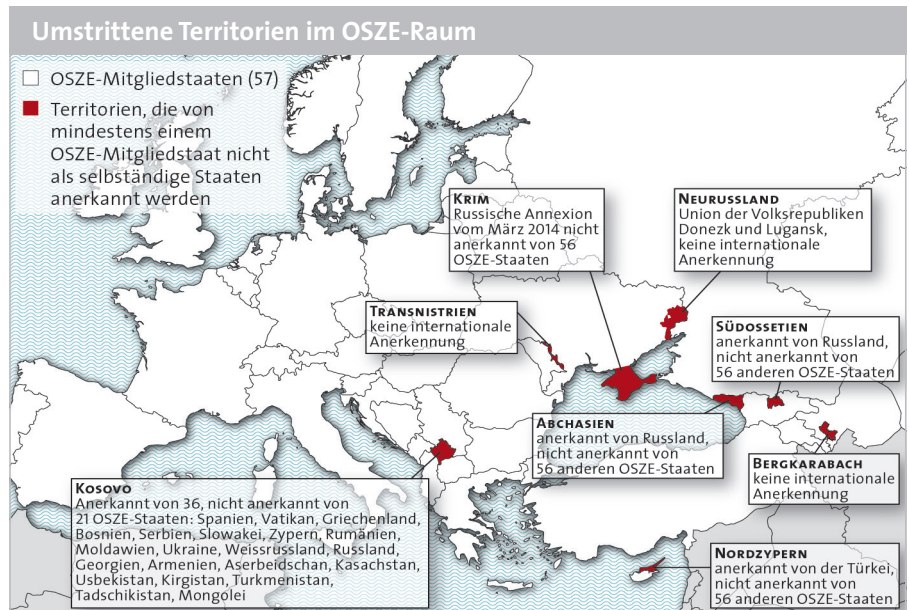
Das Verhältnis zu Moskau wird die Europäische Sicherheit in den nächsten Jahren dominant prägen. Die Schweiz ist davon ebenfalls direkt betroffen – und wird sich sowohl in der Aussenpolitischen Strategie 2016 – 2019 als auch im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 zur Rolle Russlands in Europa und zum Beitrag der Schweiz zur Europäischen Sicherheit grundsätzliche Gedanken machen müssen.

Kampf um Einfluss und Territorien

Kern des aktuellen politischen Streits zwischen Russland und dem Westen ist zum einen der westliche Anspruch, seine Werte für universell gültig zu erklären und jedem Staat – sofern er entsprechende Kriterien erfüllt – Zugang zu westlichen Strukturen wie EU oder Nato zu gewähren. Zum anderen hegt Russland unter Putin die Ambition, Machtzentrum eines in seinen Werten anti-westlich ausgerichteten Pols zu sein. Die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) mit Kasachstan, Weissrussland, Armenien und Kirgistan steht im Zentrum dieser Bemühungen. Ziel ist die dauerhafte Aufnahme weiterer Nachbarländer in diesen Orbit.

Die Ukraine bildet den Brennpunkt dieser geostrategischen Auseinandersetzung. Sollte das Land je zu einer westlich orientierten und funktionierenden Demokratie werden, wären die Moskauer Träume der Errichtung einer anti-westlichen Einflusszone ausgeträumt. Umgekehrt würde der Westen seine eigenen Werte verraten, würde er Staaten, die nicht unter russische Kuratel zurückkehren wollen, den Weg in die EU und die Nato verbauen. Das Recht auf Bündnisbeitritt war eine wichtige Errungenschaft des KSZE-Prozesses, das die europäische Sicherheitsarchitektur auch nach 1990 massgeblich prägte.

Mit der Ukraine, Moldau und Georgien hat sich eine Gruppe von Staaten herausgebildet, deren Bevölkerungen mehrheitlich zunehmend nach Westen streben, denen der Weg dorthin jedoch verbaut ist:



Wegen selbst verschuldeter wirtschaftlicher und politischer Schwächen, aber auch, weil Russland entscheidend dazu beigetragen hat, dass diese Länder bis auf Weiteres in territoriale Konflikte involviert bleiben. Ein andauernder westlich-russischer Antagonismus in dieser Region ist damit programmiert.

In gewisser Hinsicht ist die heutige Situation problematischer als während der zweiten Hälfte des Kalten Krieges. Grundlage der Helsinki-Schlussakte von 1975 war die Anerkennung aller damals bestehender Grenzen sowie das Versprechen, diese nur in gegenseitigem Einvernehmen zu verschieben. Davon ist das heutige Europa weit entfernt. Im Zuge der jugoslawischen Nachfolgekriege wurden neue Staaten gegründet, ohne dass dies von allen OSZE-

Es ist heute viel schwieriger, politisch korrekte Landkarten zu drucken als anno 1975.

Mitgliedstaaten gewollt war. Bis heute ist Kosovo von vielen Ländern, darunter Russland, Georgien und die Ukraine, aber auch Spanien und Griechenland, nicht anerkannt. Moskau selbst hat 2008 mit Abchasien und Südossetien Entitäten geschaffen, die ausser von ihm von kaum einer Regierung als Staat anerkannt werden und auch die «Republik Transnistrien», eine Abspaltung von Moldawien, ist kein anerkannter Staat. Schliesslich hat Russland

seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim selbst Aussengrenzen, die keine internationale Akzeptanz finden. Es ist damit heute viel schwieriger, politisch korrekte Landkarten zu drucken als anno 1975.

Ein Riss durch die Ukraine

Francis Fukuyama lag im Sommer 1989 mit seiner These vom «Ende der Geschichte» nur halb richtig: Die kapitalistische Produktionsweise hat global über alle anderen Modelle obsiegt, jedoch haben Russland (und auch China) zugleich dem von der Demokratie weitgehend entkoppelten autoritären Kapitalismus zum Durchbruch verholfen. Während der Westen Demokratie, Rechtsstaat einschliesslich des Schutzes des Einzelnen und von Minderheiten sowie Pluralismus und Individualismus hoch hält, werden von der in Russland zunehmend an Bedeutung gewinnenden «eurasischen Schule» nationale russische Werte der westlichen Denkweise gegenübergestellt und ein religiös angehauchter Feldzug gegen Liberalismus und «westliche Dekadenz» geführt.

Die Ukraine-Krise bestätigt im Rückblick auch Samuel Huntingtons kontroversen Beitrag über den «Kampf der Kulturen» von 1993. Huntington unterschied darin zwischen einer westlichen Christenheit einerseits und einer orthodoxen Christenheit andererseits. Daher sah er kulturelle Verwerfungen voraus, die sich mitten durch Weissrussland und die Ukraine ziehen würden. Tatsächlich geht heute mitten durch die Ukraine ein Riss. Während man

sich im Westen der Ukraine dem Herrschaftsanspruch des zunehmend anti-westlich und orthodoxen Putin-Russlands widersetzt, zählt der Osten der Ukraine sich eben diesem zugehörig.

Zwar lässt sich der Ukraine-Konflikt damit nicht in all seinen Facetten erklären, aber mit diesen Überlegungen zum «Kampf der Kulturen» hat Huntington ein wesentliches Element benannt. Mit gravierenden Konsequenzen für die künftige europäische Ordnung: Momentan spricht einiges dafür, dass diese in den nächsten Jahren von einer Trennung zwischen einem westlich-aufgeklärten, säkularen, dem Individuum seinen Platz einräumenden Westen und einem orthodoxen, anti-westlichen, auf die Gemeinschaft setzenden Osten geprägt sein wird.

Rüstungskontrolle und Entspannung

Wichtiger Bestandteil der Entspannungspolitik im Kalten Krieg waren Abrüstungs- und Rüstungskontrollgespräche. Sie führten zwar erst mit dem INF-Vertrag von 1987 zu durchgreifenden Ergebnissen, doch die Diskussionen selbst schärfen bereits ab den 1950er-Jahren das gegenseitige Verständnis über das Denken des anderen. Überdies wurden schon in Helsinki 1975 erste Fortschritte im Bereich der militärischen Vertrauensbildung erzielt.

Im letzten Jahrzehnt ist jedoch die gesamte Rüstungskontroll-Agenda nahezu zum Erliegen gekommen. Die USA und Russland werfen sich gegenseitig Verstösse gegen das INF-Abkommen vor. Dieser Streit könnte in eine Beendigung dieses weitrei-

Moskau hat grundsätzlich kein Interesse, über seine Atomwaffen zu verhandeln, da es sie als wichtige Attribute seines Grossmachtstatus ansieht.

chenden nuklearen Abrüstungsabkommens münden. Der fortdauernde Disput um die Nato-Raketenabwehr, die Russland als Bedrohung seiner strategischen nuklearen Zweitschlagfähigkeit ansieht, bildet ein derzeit unüberwindbares Hindernis. Moskau hat grundsätzlich kein Interesse, über seine Atomwaffen zu verhandeln, da es sie als wichtige Attribute seines Grossmachtstatus ansieht.

Auch bei konventionellen Waffen herrscht seit Jahren Verhandlungsstillstand. Der Streit um nicht allgemein anerkannte En-

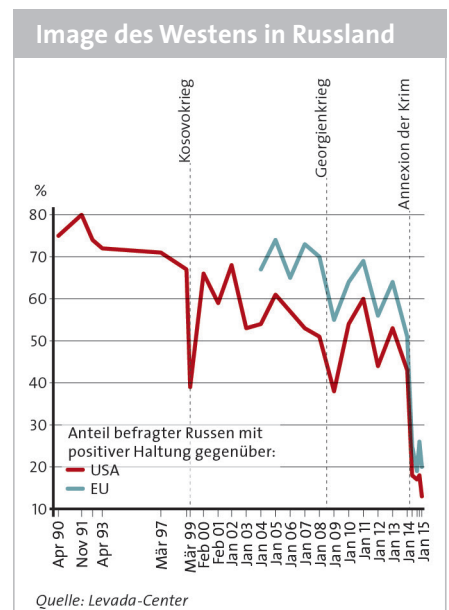
titäten und das Junktim von Nato-Staaten zwischen europäischer Rüstungskontrolle und der Lösung subregionaler Konflikte blockieren seit 15 Jahren die Inkraftsetzung neuer Abkommen oder die Anpassung an sicherheitspolitische Entwicklungen. Im März 2015 kündigte Moskau den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) endgültig, nachdem es ihn bereits 2007 auf Eis gelegt hatte.

Zugleich existieren weiterhin Sphären des gemeinsamen Interesses. Bei den Atomgesprächen mit Iran etwa ziehen die westlichen Partner und Moskau an einem Strang, da beide Seiten letztlich verhindern wollen, dass Teheran Atomwaffen entwickeln kann. Die Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen war schon während des Kalten Krieges ein gemeinsames west-östliches Interesse – was den begrenzten atomaren Teststoppvertrag von 1963 und den Nuklearen Nichtweiterverbreitungs-Vertrag von 1968 ermöglichte. Gemeinsame Interessen bestehen darüber hinaus bei der Bekämpfung des «Islamischen Staates» im Mittleren Osten.

Umgekehrt ist derzeit schwer vorstellbar, dass es – wie noch während des klassischen Ost-West-Konflikts – zu Stellvertreterkriegen in Entwicklungsländern kommt. Einerseits, weil Russland dazu das militärische Potenzial fehlt; andererseits steht dem die in Amerika aktuell vorherrschende «Interventionsmüdigkeit» entgegen.

Keine «Fulda-Lücke» mehr

Den grössten Unterschied zwischen dem Kalten Krieg damals und dem neuen Konflikt heute stellt die militärstrategische Situation dar. Obgleich Moskau in den letzten Jahren seine Armee modernisierte und einige Einheiten mobiler und einsatzfähiger machte: Es gibt keine «Fulda-Lücke» und keine Panzerarmeen mehr, die das Erreichen des Rheins binnen weniger Tage nach Ausbruch von Kampfhandlungen planen. Wohl aber hat die Ukraine-Krise gezeigt, dass Moskau andere militärische Mittel erfolgreich einzusetzen weiss. Mittels infiltrierender Spezialkräfte und Desinformationskampagnen gelang es Russland nicht nur, die Krim aus der Ukraine herauszulösen, sondern auch dauerhaft für Unruhe in der Ostukraine zu sorgen. Gefährlich ist zudem die erkennbare russische Tendenz, taktischen Nuklearwaffen wegen der eigenen konventionellen Unterlegenheit eine doktrinäre Rolle zu geben.



Die Nato könnte künftig mit militärischen Herausforderungen konfrontiert werden, die das Bündnisterritorium einschliessen, aber schwierig zu handhaben sind. Während des Kalten Krieges genügte ein «Stolperdraht» aus zahlenmässig den um sie herum gruppierten sowjetischen Divisionen massiv unterlegenen alliierten Truppen, um Moskau von einem Angriff auf West-Berlin abzuhalten, da dieser einen Atomkrieg hätte auslösen können. Gerade weil eine Eskalationsgefahr etwa im Zuge einer Krise im und um das Baltikum, wo nicht geringe russische Minderheiten leben, nicht zwingend besteht, sind begrenzte militärische Auseinandersetzungen mit Russland nicht auszuschliessen.

Der massive Vertrauensverlust in die russische Politik führte in den östlichen Nato- und EU-Mitgliedsländern zu einem starken Bedürfnis nach Rückversicherung vor Russland. Die Nato hat auf ihrem Gipfel in Wales im September 2014 Massnahmen beschlossen, die knapp unterhalb eines offenen Bruchs mit zuvor gemeinsam mit Moskau beschlossenen Prinzipien verbleiben: Vorerst wird es keine dauerhaften Nato-Truppenstationierungen in signifikantem Umfang in den neuen Mitgliedsländern geben. Dass die Nato 2014 nicht alle Verbindungen zu Russland kappte, sondern nur alle politischen und militärischen Aktivitäten suspendierte, war politisch klug. Bestehende Strukturen wie der Nato-Russland-Rat lassen sich so wieder nutzen, sobald eine Wiederannäherung zwischen Nato und Russland erwünscht sein sollte.

Die Nato bleibt damit für europäische Staaten, welche die Sorge um die nationale Sicherheit mit Blick auf Moskau besonders umtreibt, das zentrale Element ihrer Sicherheitsvorsorge. Demgegenüber nimmt die sicherheitspolitische Bedeutung der EU nicht zuletzt angesichts der offen zu Tage tretenden Schwächen europäischer Streitkräfte ab. Zwar wird Washington nicht müde, mehr Verteidigungsleistungen seiner europäischen Bündnispartner einzufordern, doch aus der Sicht der neuen öst-

Die Herausforderung für die Schweiz wird darin bestehen, ihr Verhältnis zur Nato wie auch zu Russland zu justieren.

lichen Allianzpartner ist letztlich nur von Bedeutung, dass die USA mit ihrem militärischen Engagement Bestandteil europäischer Sicherheit bleiben und so den Schutz vor Moskau gewährleisten. Daher rührt das Interesse dieser Nato-Staaten an US-Raketenabwehrstellungen auf ihren Territorien und daher rührt auch der Wille, die nukleare amerikanische Präsenz in Europa aufrechtzuerhalten. Angesichts der neuen Herausforderungen benötigt die Nato dringend eine Einigung auf ein gemeinsames Bedrohungsbild und eine neue Abschreckungsdoktrin.

Die EU wird abgesehen von Nischenaktivitäten demgegenüber weiterhin sicherheitspolitisch kaum bedeutsam werden. Innerhalb der EU werden die Differenzen in der strategischen Orientierung immer offensichtlicher. Während Finnland und Schweden vor dem Hintergrund neuerlicher russischer Bedrohungen – der finnische Luftraum wird von russischen Kampfflugzeugen immer wieder verletzt und vor der Küste Schwedens operieren nicht identifizierte U-Boote – offen über eine künftige Nato-Mitgliedschaft diskutieren, rühmt sich die neue griechische Regierung ihrer traditionell guten Beziehungen zu Moskau. Und während sich die beiden neutralen EU-Mitglieder Irland und Österreich für die nukleare Abrüstung stark machen, will die Nuklearmacht Frankreich nicht zuletzt aufgrund der neuen Lage in Europa von nuklearer Abrüstung nichts wissen.

Ein wichtiger Stresstest für die Einheit der EU in der Ukraine-Krise wird die Frage der Verlängerung der Sanktionen gegen Russland im Juli 2015 darstellen.

Die kommenden Konfrontationsjahre mit Russland werden sich stark von den Tagen des Kalten Krieges unterscheiden. Insbesondere wird es sich nicht um einen weltumspannenden Konflikt mit Europa als Zentrum handeln. Dies hat Konsequenzen: Die USA sehen Russland als regionale Herausforderung, die anderen Brennpunkten – vor allem mit Blick auf Asien – eher nachgeordnet ist. Europa wird daher die Hauptlast der neuen Auseinandersetzung selbst tragen müssen. Im Vordergrund stehen dabei politische Aspekte wie die Konfliktbewältigung mit Russland im OSZE-Rahmen.

Positionierung der Schweiz

Der Versuch Russlands, die europäische Sicherheitsarchitektur von 1990 mit militärischer Gewalt zu revidieren, hat nicht nur Europa über Nacht instabiler gemacht, sondern auch die sicherheitspolitische Positionierung der Schweiz infrage gestellt. Zwar ist die Schweiz, da sie nicht der Nato angehört, von den militärischen Gefahren, die von Russland ausgehen mögen, weit entfernt und Putins Russland stellt für die Schweiz insofern keine direkte militärische Bedrohung dar. Die Herausforderung für die Schweiz wird aber darin bestehen, ihr Verhältnis zur Nato wie auch zu Russland zu justieren.

Mit Russland pflegt die Schweiz seit 2005 eine strategische Partnerschaft und im Rahmen des OSZE-Vorsitzes hat die Schweiz 2014 auf höchster Ebene internationales Krisenmanagement betrieben und zu Deeskalation beizutragen versucht. Gleichzeitig ist das geopolitische Ringen zwischen dem Westen und Russland um die Ukraine, den Balkan, Zentralasien und den Kaukasus auch für die Schweiz eine denkbar schlechte Entwicklung, denn als neutraler Kleinstaat kann das Land keine Machtpolitik betreiben, sondern ist auf die Respektierung von internationalen Prinzipien und Regeln angewiesen. Diesbezüglich vertritt die Schweiz klar die Werte des

Westens und hat deshalb Russlands Vorgehen in der Ukraine scharf verurteilt. Der Schweiz kommt im Rahmen der OSZE in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle als Staat zu, der weder Nato noch EU angehört. Deshalb dürfte die Schweiz auch unter deutscher und österreichischer OSZE-Präsidentschaft 2016/17 eine nützliche, vermittelnde Rolle zwischen dem Westen und Russland spielen. Allerdings bedeuten die Territorialkonflikte für vertrauensbildende Massnahmen wie Manöverbesuche in diesen Entitäten praktische Schwierigkeiten.

In der Sanktionsfrage hat die Schweiz sich aber nicht den westlichen Massnahmen gegen Russland angeschlossen, sondern einen Mittelweg gewählt, der eine allfällige Vermittlerrolle zwischen dem Westen und Russland erlaubt, ohne als Sanktionsbrecherin gebrandmarkt zu werden. Als europäischer Kleinstaat kann die Schweiz die Infragestellung des Prinzips der territorialen Integrität aber letztlich ebenso wenig tolerieren wie die westlichen Staaten, die der Nato oder der EU angehören.

Fragen zur Rolle Russlands in Europa (40 Jahre nach Helsinki 1975 und 25 Jahre nach der Pariser Charta), zur Rolle der Schweiz als Nato-Partner (20 Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zur Nato-Partnerschaft für den Frieden 1996) sowie zur Rolle der Schweiz in Europa bedürfen dringend einer nüchternen Analyse und strategisch klugen Antworten. Die anstehenden Grundsatzberichte zur aussenpolitischen Ausrichtung der Schweiz für die Legislatur 2016 – 2019 sowie der Sicherheitspolitische Bericht 2016 bieten die Chance, diese Diskussion zu führen und politisch realisierbare Lösungsansätze zu skizzieren.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist unter anderem Autor von [Konfrontation mit Russland \(2014\)](#).

Dr. Christian Nünlist leitet am CSS die Think-Tank-Gruppe «Swiss and Euro-Atlantic Security» und ist unter anderem Co-Autor von [Die Nato nach Wales: Wie weiter mit Russland? \(2014\)](#).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Weltraum: Sicherheitspolitik in neuen Sphären Nr. 171
Der Westbalkan zwischen Europa und Russland Nr. 170
Verhärtete Fronten bei nuklearer Nichtverbreitung Nr. 169
Sinai – von der Pufferzone zum Kriegsgebiet Nr. 168
EU-Aussenpolitik: Von Ashton zu Mogherini Nr. 167
Das Neo-Kalifat des «Islamischen Staates» Nr. 166