

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific countries or regions. The dots are arranged in a way that suggests the geographical shape of the European continent.

Allein oder im Verbund?

Allianzen in Zeiten außenpolitischer Unsicherheit

REINHARD KRUMM, ALEXANDRA DIENES UND SIMON WEISS

März 2019

- **Die Bedrohte – die europäische Sicherheitsordnung:** Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in sieben europäischen Staaten fürchtet sich vor allem vor militärischen Konflikten, gefolgt von Terroranschlägen und Klimawandel. Dies hat die repräsentative Umfrage *Security Radar 2019* der Friedrich-Ebert-Stiftung ergeben. Die beteiligten Staaten waren Deutschland, Frankreich, Lettland, Polen, Russland, Serbien und die Ukraine.
- **Die Wunde – der Ukraine-Konflikt:** Das Aufbringen ukrainischer Militärboote durch die russische Marine im Asowschen Meer und die darauf folgenden Reaktionen zeigen erneut, wie schnell ein vergleichsweise kleiner Vorfall die europäische Sicherheit vor Herausforderungen stellt. 2019 jährt sich der Beginn des militärischen Konfliktes in und um die Ukraine herum zum fünften Mal. Die Staaten der EU sind wenig geeint, insbesondere bei der umstrittenen, sich gleichwohl im Bau befindlichen Pipeline »Nord Stream 2«, auch wenn sie sich in Bezug auf die Sanktionen gegen Russland weiter solidarisch verhalten.
- **Die Initiative – die deutsch-französische Achse:** Der französische Präsident Emmanuel Macron fordert ein »Überdenken der europäischen Sicherheitsarchitektur«. Dabei setzt er sich auch für eine europäische Armee ein. Deutschland und Frankreich bereiteten den Aachener deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vor, der auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht.

Außenpolitische Gewissheiten stehen infrage

Die Analyse der Fachwelt ist eindeutig: Der erfahrene Diplomat und Chef der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, beurteilt die derzeitige sicherheitspolitische Entwicklung als »Epochenbruch«. Er begründet dies damit, dass viele »außenpolitische Gewissheiten infrage stehen«. Das Stockholmer Friedensinstitut SIPRI schreibt in seinem Jahrbuch 2018 von »sich verändernden geopolitischen und geostrategischen Beziehungen und Machtdynamiken«. Und ein Report des russischen Valdai-Diskussionsforums glaubt gar »in einer zerfallenen Welt zu leben«.

Diese klaren Worte kommen nicht nur aus dem Elfenbeinturm: In der repräsentativen Umfrage *Security Radar 2019* der Friedrich-Ebert-Stiftung, die in sieben europäischen Staaten (Deutschland, Frankreich, Lettland, Polen, Russland, Serbien, Ukraine) durchgeführt wurde, ist die überwiegende Mehrheit (79 Prozent) vor allem über drohende Kriege und Konflikte besorgt. Mit kleinerem Abstand folgen die Furcht vor dem internationalen Terrorismus und dem Klimawandel.

Ein bemerkenswerter Befund! Eine Bilanz der europäischen Sicherheit wäre vor zehn Jahren bei Weitem nicht so negativ ausgefallen. Zwar begann der russisch-georgische Krieg 2008 bereits, die Großwetterlage einzutrüben, doch die damaligen Präsidenten in den USA und Russland, Barack Obama und Dmitri Medwedew, schienen für den von den USA initiierten Neustart bereit zu sein. Russland brachte einen Vorschlag für die Verbesserung der europäischen Sicherheit ein, den die Bündnispartner innerhalb der EU und der NATO nicht ausschlugen, auch wenn die Initiative im anschließenden Korfu-Prozess der OSZE stecken blieb.

Doch diese Zeiten des Aufbruchs sind vorbei. So hat sich nicht nur das Verhältnis der EU und der NATO zu Russland deutlich verschlechtert, sondern es sind auch Risse innerhalb von Bündnissen entstanden, die vor zehn Jahren noch nicht zu erkennen waren. Das Gefühl des sicherheitspolitischen Umbruchs ist mit einer Urgewalt in Europa angekommen. Nicht völlig überraschend, denn schon der vom ehemaligen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier initiierte Review-Prozess unter dem Titel »Ein frischer Blick auf Außenpolitik« forderte für die Zukunft völlig zurecht einen »neuen Impetus für

eine gerechte und friedliche internationale Ordnung« sowie aufgrund der neuen Komplexität »mehr Raum für strategische Reflexionen«.

Dabei wurde freilich eine Entwicklung außer Acht gelassen, die weniger mit den gefürchteten, kurzfristig auftretenden Krisen mit möglichen mittel- oder langfristigen negativen Folgen und sogar außenpolitischer Gegnerschaft zu tun hat, sondern vielmehr mit unsicheren Bündnispartnern und schwächer werdenden Allianzen. Wer konnte damals schon prophezeien, dass gerade die USA den Fortbestand der NATO kritisch sehen? Und war nicht einmal das Mitgliedsland Türkei ein unumstrittenes, strategisch wichtiges Land innerhalb der NATO? Wer konnte ahnen, dass sich innerhalb der EU aufgrund populistischer Regierungen große Risse zwischen einzelnen Staaten auftun oder dass die vor Jahrzehnten begonnene und spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges gelungene Aussöhnung zwischen Polen und Deutschland wieder in Gefahr gerät?

Und wer konnte sich vorstellen, dass Staaten wie Belarus laut darüber nachdenken würden, dem großen Nachbarn Russland die Gefolgschaft nicht in allen Bereichen zu garantieren – und sei es nur in Reden oder Proklamationen? Selbst die starken Banden des östlichen Verteidigungsbündnisses Organisation des Vertrages für kollektive Sicherheit (OVKS) verzeichnet Risse. Einstige Bündnispartner Russlands wie Armenien oder Kasachstan orientieren sich schon länger auch nach Westen, wenn es um die Entwicklung ihres Landes geht.

Bemerkenswerte Allianzermüdung

Mit anderen Worten: Als stabil angesehene und auf die vorhersehbare Ewigkeit angelegte Allianzen sind auf einmal ins Wanken geraten. Nicht alle Mitglieder folgen den Zielen ihrer jeweiligen Bündnisse weiterhin bedingungslos, deren Aufgabe es während des Kalten Krieges in Europa war – exemplarisch hierfür steht die NATO –, durch ein formales Bündnis im Falle einer Aggression von Nicht-Mitgliedern politisch oder militärisch zu reagieren. Nach diesem Verständnis waren Allianzen notwendig, um internationalen Herausforderungen zu begegnen.

Doch inzwischen scheint dieses Verständnis nicht mehr allgegenwärtig, wobei die Anfänge dieser Erosion schon einige Jahre zurückliegen: Von einer »Koalition der Wil-

ligen« sprach einst der US-amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld während des Irak-Krieges und meinte damit die Staaten, welche die Invasion des Irak mittrugen. Zwar sind die Verteidigungsbündnisse NATO und OVKS nach wie vor relevant, sie sind jedoch internen Spannungen ausgesetzt. Ein Analytiker der NATO fühlte sich gar aufgerufen, einen Artikel mit der Überschrift »*Imagining a World without NATO*« zu veröffentlichen, in dem er gute Gründe aufführte, dass diese Entwicklung nicht zu begrüßen sei. Die gleichen Fragen werden auch für die EU und das östliche »Pendant« der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) gestellt.

Die Gründe für die bemerkenswerte Allianzämüdigkeit sind mannigfaltig. Zum einen ist nach 1991, zumindest für eine gewisse Zeit, die Blockkonfrontation aufgelöst worden; Russland war zu schwach, um eigene außenpolitische Interessen zu verfolgen. Zwar hat sich die NATO inzwischen Richtung Osten erweitert, aber dies wurde eher politisch als militärisch begründet. Tatsächlich war die Folgezeit durchaus erfolgreich, sowohl durch einen bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufschwung als auch durch das Ausbleiben eines sicherheitspolitischen Chaos nach dem Ende des Kalten Krieges. Es waren sicherheitspolitische Wunderjahre, auch für die Bevölkerung in Ost und West. Im Vergleich zur Zeit der Blockkonfrontation und der atomaren Superaufrüstung war die Gefahr eines Großmächtekonflikts gebannt.

Inzwischen wird Russland von westlichen Staaten erneut als Bedrohung wahrgenommen. Doch ist es eben nicht nur Russland, sondern auch und vor allem China. Während diese Perzeption bei Russland militärische Gründe hat, sind es bei China wirtschaftliche. Und doch betreiben sowohl die EU-Staaten als auch die USA Handel mit beiden, obgleich sich die Handelsvolumen deutlich unterscheiden. Gleichzeitig bleibt Russland weiterhin ein wichtiger Energielieferant für ganz Europa, was im Falle der im Bau befindlichen Pipeline »Nord Stream 2« für erhebliche Spannungen innerhalb der EU und mit den USA sorgt.

Es sind nicht nur diese außergewöhnlichen außenpolitischen Veränderungen, sondern auch die rasend schnell voranschreitende Digitalisierung sowie die Entwicklung neuer Technologien, die sicherheitspolitische Implikationen aufweisen. Die Einflussnahme auf Datenbanken, soziale Medien und Einrichtungen kritischer Infrastruktur sowie der Einsatz unbemannter militärischer Droh-

nen sind nur einige Beispiele. Dies sind die negativen Entwicklungen, die den oben beschriebenen positiven gegenüberstehen.

Sich Optionen offenhalten

Die negativen Entwicklungen werden von nationalistischen und populistischen Parteien, die innerhalb der EU und in den USA Konjunktur haben, zunehmend innenpolitisch genutzt. Sie stellen Regierungen, deren außenpolitische Interessen nicht durch Multilateralismus oder mehrstaatliche und langfristige Allianzen zu verwirklichen sind, sondern vielmehr durch Ad-hoc-Bündnisse, die weitaus weniger politische Kompromisse erfordern. Diese Politik stiftet nach Meinung der Populist_innen eine dringend benötigte innenpolitische Identität des Elektors und eine klare Haltung gegen die Globalisierung mit ihren zum Teil negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft des eigenen Landes.

Sollte die Welt sich tatsächlich erneut in Richtung einer bipolaren Konfrontation bewegen, einer G-2, so ist abzusehen, dass kleinere Staaten bisweilen mit den USA, bisweilen mit China kooperieren und sich, von eigenen kurz- oder mittelfristigen Interessen geleitet, zusätzlich anderen Bündnissen anschließen werden. Bündnisse werden fluide sein. Mark Leonard vom *European Council for Foreign Relations* hält diese Entwicklung für sehr wahrscheinlich: »Die meisten Länder werden sich ihre Optionen offenhalten.«

Das ist nicht neu: Ähnlichkeiten mit der Zeit nach dem Wiener Kongress im 19. Jahrhundert, als man Rotationen von Koalitionen nach dem Tanz mit wechselnden Partnern als Staatenquadrillen bezeichnete, sind nicht zu übersehen. Knappe hundert Jahre später führt eine ähnliche Entwicklung in der Außen- und Sicherheitspolitik zu einer Nervosität, die schon einmal zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Europa spürbar war.

Vor Jahren legte der Historiker Joachim Radkau in seiner Publikation *Das Zeitalter der Nervosität* dar, dass die damaligen unklaren Befürchtungen, Schwächen und Überschätzungen der staatlichen Akteure, aber auch der Bevölkerung, zu einem Wunsch nach einer besseren Zukunft geführt haben und ein Krieg fast als Erlösung empfunden wurde. Ein Vergleich mit heute wäre verfrüht; dennoch ist zu beobachten, dass Staaten in West

und Ost in unklaren Zeiten darauf bedacht sind, ihre angeblich fragile nationale Identität zu sichern, weil sie sich international ungerecht behandelt fühlen.

Nach der bereits erwähnten Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung in sieben europäischen Staaten vermissen die Menschen vor allem in Russland, Lettland, Polen, der Ukraine und Serbien den ihnen zustehenden Status in der Welt. Serb_innen, Russ_innen, Ukrainer_innen und Pol_innen haben zudem den Eindruck, dass andere Länder die Entwicklung ihres eigenen aktiv behindern.

Eigene Interessen stehen eindeutig im Vordergrund, nicht Werte und Normen. Dies leben China und Russland, aber zum Teil auch die USA vor. Diese Staaten können aufgrund ihrer militärischen oder wirtschaftlichen Macht Politikoptionen vorgeben, während sich kleinere Staaten entscheiden müssen, wie sie sich in dieser eher multipolaren denn multilateralen Welt verhalten wollen.

Die großen Staaten leben vor, dass Kooperation und Konfrontation fast gleichzeitig möglich sind. Dies gilt für das chinesisch-amerikanische Verhältnis genauso wie für das chinesisch-russische. Und der Trend zu Alleingängen nach US-amerikanischem Vorbild aufgrund von Misstrauen gegenüber Allianzen geht weiter, fürchtet Gideon Rose, Chefredakteur des einflussreichen Politikjournals *Foreign Affairs*. Er prophezeit sogar, dass »andere Staaten Washingtons Führung folgen werden«.

EU außenpolitikfähig machen

Wie kann in einem solchen sicherheitspolitischen Tornado die Zukunft der EU und deren Mitgliedstaaten gesichert werden? In einer Zeit, in der das Verständnis, Sicherheit kooperativ zu denken, die Interessen der anderen mitzudenken und manchmal auch Kompromisse einzugehen, nicht mehr dem allgemeinen Zeitgeist entspricht? Wie kann die Effektivität internationaler Institutionen nachgewiesen werden? Und wie kann Sicherheitspolitik, die sich mehr und mehr auf Ad-hoc-Ansätze unabhängig von Allianzen konzentriert, vermieden werden?

Die Politik hat das Dilemma inzwischen erkannt und bemüht sich zumindest um Ideen und Initiativen. Denn um die Sicherheit in Europa auch weiterhin zu gewährleisten, so der deutsche Außenminister Heiko Maas,

muss die Europäische Union »endlich außenpolitikfähig« gemacht werden. Denn, so fügt der Minister hinzu, »keines unserer Länder ist stark genug, um allein die aktuellen Herausforderungen sicherheitspolitisch zu bewältigen«. In einem Eckpunktepapier des SPD-Parteivorstandes für die anstehende Europawahl wird eine »starke gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik« in Europa gefordert. Auch der französische Präsident Emmanuel Macron sieht das dringende Bedürfnis nach einer Neuorientierung der europäischen Sicherheit. Er spricht sich gar für eine europäische Armee aus. Als erster Schritt wird die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) der EU im Bereich der Verteidigung verstanden; bis zum November 2018 sind 34 Projekte auf den Weg gebracht.

Dennoch ist eines deutlich geworden: Eine Rückkehr in die vergleichsweise sicheren Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts wird es nicht geben. Sicherheitspolitische Herausforderungen werden zunehmen. Die EU wird es sich zur Aufgabe machen müssen, für international bindende Normen und kooperative Sicherheit – eine Grundvoraussetzung für ihre Existenz – einzutreten und gegen die destabilisierende Politik anderer Staaten zu handeln. Dies wird nur mit einem klar formulierten Katalog von Interessen möglich sein, in dem sich die EU sowohl ihrer Stärken als auch ihrer Schwächen bewusst wird. Interessen können auch gegen die der USA verfolgt werden, ohne transatlantische Bindungen infrage zu stellen. Zudem kann europäische Sicherheit kaum mehr ohne China gedacht werden. Bisher hat Peking von dem freien Warenhandel sehr profitiert und war damit auch an internationalen Regeln interessiert.

Das entscheidende Moment wird sein, die Anpassung der gegenwärtigen Sicherheitsordnung an die bestehenden Herausforderungen so zu gestalten, dass Stabilität auch in der Übergangsphase gewährleistet wird. Das Ergebnis wird sich dann deutlich von der jetzigen Ordnung unterscheiden. Dennoch besteht in dem bereits stattfindenden Prozess der Erneuerung kein Grund, dass sich die noch funktionierenden Allianzen von ihren gemeinsamen Interessen und Werten abwenden, solange sie zum Wohle des Friedens eingesetzt werden. Und für die weiterhin dringend notwendige Entwicklung neuer Gedanken, Konzepte und Empfehlungen gilt bis auf Weiteres die Einsicht des Review-Prozesses des deutschen Auswärtigen Amtes: »Mehr Raum für strategische Reflexionen.«



Über die Autor_innen

Dr. Reinhard Krumm leitet seit 2016 das Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für Zusammenarbeit und Frieden in Europa mit Sitz in Wien. Zuvor leitete er seit Ende 2012 das Referat Mittel- und Osteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

Dr. Alexandra Dienes ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Zusammenarbeit und Frieden in Europa mit Sitz in Wien.

Simon Weiß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Zusammenarbeit und Frieden in Europa mit Sitz in Wien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7740 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-96250-306-2