



EINE STELLUNGNAHME ZUR ENTSPANNUNGSPOLITIK SEIT DEN 1960ER-JAHREN¹

Eingereicht von: Willy-Brandt-Kreis

„Mein eigentlicher Erfolg war, mit dazu beigetragen zu haben, dass in der Welt, in der wir leben, der Name unseres Landes, Deutschland also, und der Begriff des Friedens wieder in einem Atemzug genannt werden können.“
Willy Brandt, Dezember 1988

Putins fatale Entscheidung, die Ukraine anzugreifen und völkerrechtswidrig einen Krieg in Europa vom Zaune zu brechen, hat dazu geführt, dass in Politik und Medien immer wieder die sozialdemokratische Entspannungspolitik, teilweise zurückgehend bis Willy Brandt und Egon Bahr, sowie die Politik nachfolgender Jahrzehnte indirekt für den Angriffskrieg mitverantwortlich gemacht wird. Wir widersprechen dem nachdrücklich und rufen im Folgenden die Rahmenbedingungen und Mechanismen in Erinnerung, unter denen Entspannung im alten Ost-West-Konflikt möglich wurde. Dies hat letztlich zu dessen Ende geführt und die Deutsche Einheit mit ermöglicht. Diese Phase ist historisch abgeschlossen und nicht ursächlich für das jetzige Desaster. Ungeachtet dessen wird behauptet, dass eine vermeintlich allein auf Kooperation gebaute Politik den Herrscher im Kreml ermutigt habe, den heutigen gewaltsamen und alle Regeln missachtenden Weg zu gehen. Entscheidend wird in Zukunft sein, ob und unter welchen Bedingungen es wieder zu einer Phase kooperativer Sicherheit kommen kann. Das Schweigen der Waffen in der Ukraine, die Respektierung und Sicherung ihrer staatlichen Integrität und eine stabile, dauerhafte Friedenslösung sind dafür die zentralen Voraussetzungen. Viele strukturelle und inhaltliche Fragen zur europäischen Sicherheit, die zumeist nicht neu sind, stellen sich in diesem Zusammenhang. Sie bedürfen aber unter den neuen Bedingungen neuer Antworten.

Will man den Krieg beenden und die Grundlage für einen neuen Frieden schaffen, müssen auch die Ursachen des Konflikts verstanden werden. Es ist offenkundig, dass für einen konstruktiven Neuanfang in Europa wieder kooperative Sicherheitsarrangements, insbesondere bei der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle, nötig sein werden. Die Alternative wäre ein ruinöses Wettrüsten, eine neue Teilung Europas und ein neuer Kalter Krieg nicht nur mit Russland, sondern auch mit dem von den USA bereits als künftiger Hauptgegner

¹ Eine überarbeitete Version einer Stellungnahme des Willy-Brandt-Kreises vom 1. Juli 2022. http://www.willy-brandt-kreis.de/pdf_22/NE_WBK_Entspannung-juli_2022_Web.pdf (zuletzt abgefragt am 1. August 2022). Sie wurde am 18. Juli 2022 in der Berliner Zeitung abgedruckt. <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/willy-brandt-kreis-nicht-die-entspannungspolitik-mit-russland-hat-zum-ukraine-krieg-gefuehrt-li.247711>



identifizierten China, der kommenden zweiten Supermacht, und damit die faktische Kapitulation vor den ökologischen und sozialen Menschheitsproblemen.

Verteidigung der unterschiedlichen Phasen der Entspannungspolitik

Der Primat der Sicherheitspolitik: Entspannungspolitik als Antwort auf die Risiken der atomaren Abschreckung

Das Konzept der „Entspannungspolitik als Weg zum Frieden“ entstand in den frühen 1960er-Jahren, auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, als die westliche „Politik der Stärke“ (genauer: des Verhandeln nur aus einer Position der Überlegenheit heraus) gegenüber der Sowjetunion gescheitert war und dieses Scheitern sich in einer gefährlichen Doppelkrise niederschlug: mit dem Mauerbau im August 1961 in Deutschland und in der Kubakrise im Oktober 1962 im direkten amerikanisch-russischen Verhältnis. Das „neue Denken“ Kennedys, am deutlichsten in seiner Rede „Strategie des Friedens“ 1963, stellte die gemeinsamen Interessen der beiden Supermächte im Atomzeitalter in das Zentrum einer neuen Politik. Das Neue war, dass sie auf das Risiko eines großen Krieges im atomaren Zeitalter jenseits des Militärischen eine Antwort gab. Ein Ende des atomaren Wettrüstens über vertragsbasierte Rüstungskontrolle müsse möglich sein, weil es in beiderseitigem Überlebensinteresse sei. Der Entspannungspolitik ging die Einsicht voraus, dass die Akteure angesichts des nuklearen „Gleichgewichts des Schreckens“ gezwungen würden, Risiken zu reduzieren, gemeinsame Sicherheit durch Verträge, Rüstungskontrolle und letztlich Abrüstung herzustellen, und zwar angebahnt durch die schrittweise Schaffung von mehr Vertrauen und Zusammenarbeit.

Der durchaus fragile und widersprüchliche Entspannungsprozess schloss die Fortdauer bewaffneter Auseinandersetzungen, sogar regelrechter Stellvertreterkriege, in der südlichen Hemisphäre nicht aus. Dennoch führte dieser Ansatz zu einer Konzeptualisierung von Rüstungskontrolle und nachfolgend zu einem Geflecht von Abkommen und Verträgen zwischen den Atommächten insgesamt. Dies kulminierte in Europa in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit mit dem Schlussdokument von Helsinki 1975. Nicht nur die USA und die UdSSR, auch verschiedene europäische Staaten, so Frankreich, verfolgten dabei eine jeweils national akzentuierte Entspannungspolitik. Das zeigte sich besonders bei der Kontroverse über den NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979, der für den Fall, dass keine Verhandlungslösung gefunden würde, die Aufstellung neuer amerikanischer Atomraketen mittlerer Reichweite in Europa, schwergewichtig in Westdeutschland, nach vier Jahren ankündigte. Diese „Nachrüstung“ der NATO wurde als Reaktion auf die Ersetzung älterer sowjetischer Mittelstreckenraketen durch die sogenannte SS20, ausgestattet mit Mehrfachsprengköpfen, interpretiert. Doch wegen der Präzision der zu stationierenden Pershing 2 und Marschflugkörper größerer Reichweite, die bis in sowjetisches Territorium zielten, bedeutete die NATO-Nachrüstung eine qualitative



Überkompensation der SS20 aufgrund hoher Treffergenauigkeit. Je nach Blickwinkel konnte man in der Neustationierung des Westens eine Verstärkung der transatlantischen Bindung sehen – so Bundeskanzler Helmut Schmidt –, denn die USA würden der Entscheidung enthoben, im Kriegsfall auf den eventuellen Einsatz sowjetischer Atomwaffen, die das westliche Europa bedrohten, von den USA aus unmittelbar mit Interkontinentalraketen zu antworten (und damit die eigene Vernichtung billigend in Kauf zu nehmen). Oder man interpretierte die NATO-Nachrüstung so, dass sich den USA damit die Option auf einen auf Europa begrenzten Atomkrieg eröffnete: die Sowjetunion partiell einschließend, aber Amerika erst einmal ausschließend. Das hätte eine einseitige und disproportionale Ankoppelung der USA an ihre europäischen Bundesgenossen bedeutet, in gewisser Weise sogar eine Entkoppelung ermöglicht. Das war die Perspektive der westlichen Friedensbewegungen und schließlich der SPD. Bei den Verhandlungen, die seit Ende 1981 auf europäischen Druck hin in Genf zwischen den beiden Supermächten ergebnislos geführt wurden, zeigte sich nämlich das Dilemma der herkömmlichen Blockentspannung: Die West- wie die Osteuropäer und insbesondere die Deutschen in beiden Staaten waren außerstande, die großen Atomkräfte, auf die es ankam, zu konstruktivem Verhandeln und zu einem Kompromiss zu veranlassen. In Moskau dominierten diejenigen, die annahmen, die westliche Stationierung über die Massenproteste verhindern zu können, ohne eigene substantielle Zugeständnisse zu machen; in Washington regierte seit Januar 1981 Ronald Reagan, der die westliche Entspannungspolitik als gescheitert ansah, wieder auf offene Konfrontation mit der UdSSR setzte und ein beispielloses, mehrdimensionales Rüstungsprogramm initiierte, von dem die Pershing 2 und die Cruise Missiles in Europa nur ein – wichtiges – Element bildeten. Andere Elemente waren das Raketenabwehrprojekt SDI und der Aufbau von High-Tech-Streitkräften. Gegenüber 1979/80 stand die NATO-Nachrüstung seit 1981 in einem veränderten weltpolitisch-strategischen Zusammenhang.

Die Rolle Deutschlands und die Prinzipien einer gemeinsamen Sicherheitsarchitektur

Die deutsche Rolle und die damit zusammenhängenden großen Erfolge in diesem Prozess waren bestimmt durch den untrennbaren Zusammenhang der gesamteuropäischen Sicherheit – nicht zuletzt aus historischen Gründen Sicherheit vor Deutschland – mit der „deutschen Frage“, also der staatlichen Teilung Deutschlands in ihren spezifischen Formen, dem Verhältnis der beiden staatlichen Fragmente und ihrer Rolle bei der Wiederannäherung des östlichen und des westlichen Europa. Auch wenn schon Außenminister Gerhard Schröder (CDU, 1961-1966) mit seiner „Politik der Bewegung“ von der starren Konfrontation Abstand genommen hatte und die Regierung Kiesinger/Brandt, die erste Große Koalition (1966-1969), weitere Anpassungen mit sich brachte, schuf erst die sozial-liberale Koalition Brandt/Scheel (1969-1974), dann die Regierung Schmidt/Genscher (1974-1982) mit der faktischen Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutscher Ostgrenze



und des Vorhandenseins der DDR als zweitem deutschen Staat sowie mit der Akzeptierung des unvermeidlichen Vorrangs einer Verständigung mit der UdSSR die Voraussetzungen für einen relativ stabilen Modus Vivendi zwischen den antagonistischen Blöcken in Europa. Die „Politik der kleinen Schritte“ des West-Berliner Senats von 1963 bis 1966, konzipiert und realisiert hauptsächlich von Willy Brandt und Egon Bahr, war eine Phase tastender Erprobung eines solchen Ansatzes gewesen. Mit der Formel „Wandel durch Annäherung“ hatte Bahr im Juli 1963 Ziel und Methode angedeutet. Die Verträge mit der Sowjetunion, mit Polen und mit der DDR, im Kern Gewaltverzichtsverträge, trugen maßgeblich dazu bei, die Weltpolitik zu verändern. Mit der Umsetzung der Vertragspolitik, die in Deutschland anfangs stark umstritten war, kam es in der nördlichen Hemisphäre zu keiner gefährlichen Krise mehr. Auch wurden in den osteuropäischen Staaten eine „Entspannungspolitik von unten“ und ein gesellschaftlicher Wandel möglich. Oppositionelle zivilgesellschaftliche Gruppen beriefen sich auf die Werte der Entspannungspolitik gegen ihre autoritären Regierungen. Mit dem Stagnieren der Abrüstungs- und Truppenreduzierungs-verhandlungen (MBFR) nach den Vertragsabschlüssen wurde aber auch deutlich, dass die europäischen, namentlich die deutschen Staaten, eine Einigung zwischen den USA und der Sowjetunion nicht erzwingen und nur wenig beeinflussen konnten.

In Europa gelang es, die Koexistenz und die Kooperation der Staaten unterschiedlicher innerer Ordnung und Bündnisorientierung über die kritische erste Hälfte der 1980er-Jahre zu retten, einschließlich des nicht unterbrochenen Helsinki-Prozesses und trotz der Auseinandersetzungen um die Massenbewegung der Gewerkschaft Solidarność und des Kriegsrechts in Polen. Währenddessen versuchte der UNO-Report „Common Security“ unter der Leitung des schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme vom April 1982, einen Ausweg aus dem atomaren Dilemma zu weisen. „Gemeinsame Sicherheit“ zog aus der stets latenten Gefahr eines Atomkriegs durch eine Eskalation lokaler Konflikte und aus wechselseitiger Fehlwahrnehmung sowie aus dem Tatbestand der gesicherten Zweitschlagskapazität beider Supermächte – wer zuerst zündet, stirbt als Zweiter – die Konsequenz, dass im atomaren Zeitalter Sicherheit nicht mehr gegeneinander, sondern nur noch im Zusammenwirken erreicht werden kann; beginnend mit vertrauensbildenden Maßnahmen über Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle zu beider- beziehungsweise allseitiger, gleichgewichtiger und kontrollierter Abrüstung. „Gemeinsame Sicherheit“ war kein konzeptioneller Neubeginn, sondern entsprach dem Kerngedanken der früheren Entspannungspolitik, die zeitgemäß weiterentwickelt und vertieft wurde, nicht zuletzt durch die Idee eines die Blockstrukturen überwölbenden und tendenziell auflösenden gesamteuropäischen Sicherheitssystems, wie es schon seit den 1950er-Jahren von verschiedener Seite, so auch von Egon Bahr, angedacht worden war.



Die unerwartete Chance für eine neue Runde erweiterter Entspannung auch im Hinblick auf eine europäische Friedensordnung wurde realistisch, als im Dezember 1987 der Vertrag über die Beseitigung atomarer Mittelstreckenraketen (Intermediate Nuclear Forces, INF) weltweit geschlossen wurde und weitere Rüstungskontrollverträge zwischen Ost und West initiiert wurden. Mit dem auch im Innern entschieden reformerischen, neuen Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbatschow (seit 1985) wurden Abrüstungsinitiativen möglich. Die Charta von Paris vom November 1990 steht für das Ende der Ost-West-Konfrontation und das Ende der Teilung Europas. Ein neues „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ wurde ausgerufen, und eine ganz neue Sicherheitsstruktur der nördlichen Hemisphäre schien sich abzuzeichnen. Aber das war noch nicht das „Ende der Geschichte“.

Die Grundlagen vertraglich abgesicherter Entspannungspolitik wurden nicht erneuert

Das neue Zeitalter wurde mit viel Hoffnung begonnen, ein „gemeinsames Haus Europa“ auch mit Russland aufzubauen. Durch den Zerfall der Sowjetunion und die Auflösung des Warschauer Pakts kam die alte bipolare Struktur definitiv an ihr Ende; gleichzeitig zerbrach die Einheit Jugoslawiens, und ethnisch-kulturelle Konflikte zwischen den Teilrepubliken resultierten in blutigen Kriegen, die in unterschiedlicher Intensität die 1990er-Jahre hindurch andauerten. Der New Yorker Terroranschlag vom 11. September 2001 zog im Rahmen eines „war on terror“ das militärische Vorgehen der USA und ihrer Verbündeten gegen die terroristischen Urheber und ihre Schutzherren in Afghanistan nach sich. 2003 starteten die USA zusammen mit einigen europäischen „Willigen“ den völkerrechtswidrigen und humanitär verheerenden Angriff auf den Irak. Fast alle Warschauer-Pakt-Staaten waren schließlich in nachvollziehbarer Weise NATO-Mitglieder geworden. Damit entstand objektiv eine erhebliche Veränderung der Kräfteverhältnisse in Osteuropa. Sie stärkte russische Bedrohungswahrnehmungen. In der Folgezeit fallen der Georgienkrieg (2008), die Stationierung von Iskander-Raketen als Reaktion auf den Ausbau der NATO-Raketenabwehr sowie weitere Ereignisse. Dies erhöhte seinerseits die Bedrohungswahrnehmung im östlichen Europa. Es gelang in der Folgezeit weder Russland in eine europäische Friedensordnung einzubeziehen noch eine wirksame weiterführende Rüstungskontrolle (wie zum Beispiel durch den von Russland ratifizierten Angepassten KSE-Vertrag (AKSE) zu realisieren und eine Dynamik der Abrüstung in Europa in Gang zu setzen. Stattdessen ließ man am Ende unter tätiger Mithilfe der US-Regierung besonders unter Präsident Trump Rüstungskontrollverträge (KSE-Vertrag, INF-Vertrag, Open Skies etc.) fahrlässig verfallen. Einzig die Hoffnung auf „Wandel durch Handel“ verblieb.

Diese Hoffnung auf die friedensbildende Kraft wechselseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten und wirtschaftlicher Interessen konnte den russischen Präsidenten Wladimir Putin mit seinem auch im Innern immer unverhohlener diktatorischen



Regime nicht davon abhalten die Ukraine anzugreifen. Spätestens seit der Annexion der Krim 2014 und der beiderseits halbherzigen Umsetzung des Minsk-Prozesses ist es zu einer tiefgreifenden Entfremdung zwischen dem Westen und Russland gekommen. Russland mutierte unter Putin zu einer militärischen Großmacht mit weltpolitischen Ambitionen, wie zum Beispiel auch durch den Einsatz militärischer Mittel in Syrien oder den Angriffskrieg gegen die Ukraine deutlich wird. Auch nukleare Drohungen werden indirekt formuliert. Dabei verfolgt Putin die Perspektive einer gesamtrussischen Erweiterung der bestehenden Grenzen. Im Hintergrund zeichnet sich der Streit zwischen dem fest etablierten informellen Imperium der USA mit dem Anspruch auf Welthegemonie und der aufsteigenden Supermacht China als künftig bestimmender Konflikt um die neue Weltordnung ab.

Wir konstatieren, dass nicht die klar zu identifizierenden, verschiedenen Phasen von vertraglich abgesicherter Entspannungspolitik, sondern deren Aussetzung und Ignoranz zur Zerstörung von Rüstungskontrolle und gegenseitiger Rüstungsreduktion, also zu weniger Berechenbarkeit und Stabilität geführt haben. Substrategische Asymmetrien, die zu „begrenzten Kriegen“ oder präventiver Gewaltanwendung einladen, sind nicht eingehegt worden. Es war nicht nur Russland, das von begrenzenden Rüstungskontrollverpflichtungen abrückte, sondern auch der Westen, wie man an der nicht erfolgten Ratifizierung des AKSE-Vertrages von 1999 sieht. Schon der Georgienkrieg von 2008, wenngleich von prowestlichen Kräften provoziert, machte deutlich, dass Russland nicht gewillt war, das sogenannte „nahe Ausland“ aus seiner Einflussosphäre zu entlassen und in die Einflussosphäre der USA hinübergleiten zu sehen. Die vielschichtigen Vorgänge in der Ukraine 2014/15 mit dem zuerst verdeckten Eingreifen Russlands auf der Krim und ihre anschließende Annexion machten den Anspruch des Kremls auf einseitige Gestaltung der Sicherheitsstruktur im östlichen Europa unübersehbar.

In der Erklärung des Willy-Brandt-Kreises zur Ukrainekrise vom 21. Juli 2015 haben wir davor gewarnt, dass die damals akute Ukraine- und Krimkrise „Ausdruck eines heraufziehenden russisch-euroatlantischen Großkonflikts ist, der in eine Katastrophe münden kann.“ Präsident Putin hat trotz wirtschaftlicher Zusammenarbeit nun den Weg zum umfassenden Angriff auf die Ukraine gewählt und damit erst einmal jegliche Möglichkeit friedlichen Wandels im Einvernehmen mit Russland in den Wind geschlagen. Über die genauen Hintergründe herrscht Unklarheit, jedenfalls kam dieser fatale Schritt für viele Beobachter und Experten sehr überraschend. Vermutlich haben aber der überstürzte und in den Formen blamable Abzug aus Afghanistan, der ohne jede Bedingung zur Sicherung der Menschenrechte erfolgte, die inneren Probleme der USA und der Europäischen Union mit Rechtspopulismus und Neonationalismus sowie die neue Allianz Russlands mit China mehr zu Putins fataler Angriffsentscheidung beigetragen als die „Wandel durch Handel“-Strategie der Regierung Merkel.



Wie kann ein Ausstieg aus der Kriegslogik möglich werden?

Fest steht, dass die im Minsk-Prozess identifizierten wesentlichen Elemente für einen dauerhaften Waffenstillstand von beiden Konfliktparteien nicht umgesetzt wurden. Augenscheinlich erstrebt Russland nun mit militärischen Mitteln die formelle oder faktische Erweiterung des russischen Territoriums durch die Angliederung des Donbass. Die Ukraine soll ferner demilitarisiert und ein NATO-Beitritt ein für alle Mal ausgeschlossen werden. Eine neue Grenzziehung durch militärische Gewalt widerspricht den OSZE-Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen, die auch Russland unterschrieben hat.

Grundvoraussetzungen für einen Ausstieg aus der Kriegslogik sind eine schnellstmögliche Beendigung der Kampfhandlungen, ein robuster Waffenstillstand und der Abzug der russischen Interventionstruppen. Mehrere Szenarien für den weiteren Kriegsverlauf sind heute denkbar, sollen hier aber nicht näher ausgebreitet werden, da sie extrem abhängig von dem Verlauf und dem Ausgang des Krieges sind. Für den Schutz und die Notwehr der Ukraine zu sorgen, darf nicht bedeuten, direkte Konfliktpartei zu werden. Phantasien eines „militärischen Sieges“ über Russland, wie sie teilweise in der Presse vertreten werden, sind kontraproduktiv. Ein Beitritt zur NATO steht den seit langer Zeit neutralen Staaten Schweden und Finnland zu, zumal die Bevölkerung dies nunmehr mehrheitlich stark unterstützt. Angesichts des durch Putin verordneten Erstarkens Russlands werden Veränderungen in der Sicherheitsordnung in Europa wahrscheinlicher. Mit allen Möglichkeiten muss aber z. B. verhindert werden, dass es auch zu einer zusätzlichen Nuklearisierung des Ostseeraums kommt. Die Pfeiler der NATO-Russland-Grundakte sollten erhalten bleiben.

Die Ukraine, die einen legitimen Verteidigungskrieg führt, darf nicht zur Kapitulation genötigt oder gedrängt werden. Angesichts der Weiterungen und des Eskalationspotenzials des Krieges werden die Bedingungen für eine Einstellung der Kampfhandlungen aber auch nicht im ausschließlichen Ermessen der ukrainischen Führung liegen. Der Wiederaufbau der Ukraine und eine Beitrittsperspektive des kriegsgeschüttelten Landes zur Europäischen Union wären große Schritte vorwärts. Wenngleich eine Verurteilung der russischen Invasion in der UN-Generalversammlung durch 141 Staaten erfolgte, sehen doch viele Staaten des Globalen Südens den Krieg in der Ukraine als Großmächtekonflikt, in den sie sich, etwa durch die Unterstützung der westlichen Sanktionen, nicht einmischen wollen, darunter die bevölkerungsreichsten Länder Asiens.

Ein Friedensschluss wird letztlich von beiden Seiten in erheblichem Maß Kompromissbereitschaft verlangen. Die Selbstverpflichtung eines Landes zur Paktfreiheit, so Österreich 1955, ist eine zumutbare Einschränkung der nationalen Souveränität. Über die Zumutbarkeit kann aber allein nur die Ukraine befinden. Ein neutraler Status, den der ukrainische Präsident in der Frühphase des Krieges schon

Zeitenwende



einmal angeboten hat, müsste aber glaubwürdig und sicher international garantiert werden. Sowohl zur Regelung der Situation im Donbass als auch im Umgang mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim hatte die ukrainische Seite eingangs des Krieges eigene Verfahrensvorschläge gemacht.

Angesichts der Bedrohung Europas, der brutalen Kämpfe in der Ukraine und der großen Bedeutung dieses Konflikts für die künftige Weltordnung lassen sich neue Konzepte der friedlichen Koexistenz erst wieder einbringen, wenn die Kriegslogik an ihr Ende gekommen ist und die staatliche Integrität wiederhergestellt worden ist. Übergeordnete Fragen wie die Verhandlungen mit dem Iran oder der strategische Dialog zwischen Russland und den USA im Hinblick auf eine Weiterführung des New START-Vertrages sowie der Kampf gegen den Klimawandel und für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele dürfen dennoch keinesfalls vernachlässigt werden.

Eine weitere Eskalation und eine Ausweitung des Konflikts auf Nachbarstaaten muss unter allen Umständen verhindert werden.