

Krisenprävention am Ende?

Der augenblickliche Zustand der Welt sieht nicht nach einem Zeitalter des Friedens aus. Die erhoffte Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Krieges ist aufgebraucht oder ausgeblieben, der Multilateralismus bröckelt, die Weltunordnung¹ ist dramatisch greifbar. Spannungen und Krisen steigen weltweit, die regelbasierte Ordnung erodiert. Verträge und internationale Vereinbarungen werden ignoriert oder aufgekündigt, und es ist ein weltweites gefährliches Wettrüsten im Gange. Viele wichtige Abrüstungsverträge im konventionellen wie im nuklearen Bereich sind zerbrochen, der nukleare Nichtverbreitungsvertrag ist in Gefahr, während Corona viele Aktivitäten erstickt, die zur Lösung von Problemen nötig wären.

Die Spannungen zwischen den Großmächten spitzen sich zu, China und die USA tragen den Systemwettbewerb zunehmend mit konfrontativen Mitteln aus, NATO und Russland stehen sich feindlich gegenüber. Asiatische Länder rüsten sich gegen China und sein aggressives Vorgehen in der Region, neue Allianzen wie AUKUS, ein militärischer Zusammenschluss von Australien, Großbritannien und USA, werden gebildet, was neue Unwägbarkeiten hervorruft. Afrikanische Länder leiden unter Militärputschen und Terrorbanden. Über 80 Millionen Menschen sind aus ihrer Heimat vertrieben worden durch Krieg, Bürgerkrieg, Hunger, Naturkatastrophen, Klimawandel oder verbrecherische Regime. Alte Konflikte bleiben ungelöst, neue kommen hinzu.

All dies löst unendliches menschliches Leiden aus, Hunger und Armut nehmen wieder zu, auch wegen der Pandemie Covid 19, die in aller Krassheit die mangelnde Solidarität der Staaten untereinander zeigt.

Der Kalte Krieg ist längst zurück, es gilt, einen neuen heißen Krieg zu verhindern. Die Ukraine Krise hält die Welt in Atem. Die Kriegswarnungen alarmieren Europa, die NATO und die Vereinigten Staaten, während Scharen von Politikern und Politikerinnen mit diplomatischen Bemühungen fieberhaft versuchen, das Schlimmste zu verhindern. Dennoch scheinen die Instrumente der friedlichen Konfliktlösung nicht mehr zu greifen.

Wie die Instrumente der Krisenprävention aufgebaut wurden, warum sie nicht mehr greifen und wann die Brüche entstanden, versucht dieser Aufsatz nachzuzeichnen.

Instrumente und Organisationen

Die Institutionen sind weltweit vorhanden, die sich um friedliche Streitbeilegungen bemühen. Die Instrumentenkästen sind gefüllt, sie sind seit Jahren ausgebaut und verfeinert worden. Die wichtigste Organisation ist die UNO. Für Europa sind es die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) als Nachfolgeorganisation der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), die EU und die NATO. Jede dieser Organisationen beansprucht, für Sicherheit und Frieden zuständig zu sein. Jede dieser Organisationen hat eigene Instrumente dafür ausgebildet. Keine dieser Organisationen kann

alleine arbeiten, es bedarf immer einer wirksamen Zusammenarbeit. „Interlocking Institutions“, also eng zusammenarbeitende Institutionen, sind ein dringendes Erfordernis für den Erfolg.

Zivile Krisenprävention und Konfliktbeilegung beruht auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der ökonomische und ökologische Stabilität, soziale Gerechtigkeit, Entwicklungschancen für alle Länder der Welt und die friedliche Beilegung sozialer, nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte umfasst. Es geht also um menschliche Sicherheit und die Verhinderung gewaltsamer Konfliktaustragung.

Viele Staaten haben Konzepte der Krisenprävention erstellt. Die nordischen Staaten waren in den 90er Jahren Vorreiter, ebenso Österreich und auch Großbritannien. Deutschland hat unter der rot-grünen Koalition 1998 erstmals im Koalitionsvertrag Aussagen dazu gemacht: „Die neue Bundesregierung setzt sich für den Aufbau einer Infrastruktur zur Krisenprävention und zur zivilen Konfliktbearbeitung ein.“² Vorhergegangen war eine von der SPD angeregte Anhörung 1993 und ein erstes Konzept der SPD 1997 im Deutschen Bundestag „Priorität für eine Politik der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung“ (Drs. 13/6999). Im Jahr 2000 lag das erste Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vor, das in den folgenden Jahren stetig erweitert und verfeinert wurde. Im Jahr 2004 wurde ein konkreter Aktionsplan vorgelegt. Ein eigener Unterausschuss „Zivile Krisenprävention“ begleitet seitdem diese Arbeit. Ein regelmäßiger Bericht an das Parlament stellt die Fortschritte und Aktionen dar. 2017 erschienen neue Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Im Jahr 2002 wurde das Berliner „Zentrum für Internationale Friedenseinsätze“ gegründet, das Friedensfachkräfte ausbildet und einen entsprechenden Personalpool für internationale Einsätze vorhält. Es gibt eine enge Zusammenarbeit mit der UNO, der OSZE, der EU und der Afrikanischen Union.

Weil Krisenprävention nicht ohne ressortübergreifende Zusammenarbeit möglich ist, sorgt ein Beauftragter bzw. eine Beauftragte im Auswärtigen Amt für die Koordination und Kohärenz in diesem globalen außenpolitischen Aktionsfeld. Frieden ist ohne Entwicklung nicht möglich, diese von Willy Brandt immer wieder betonte Weisheit ist auch Leitlinie für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Schon 2005 hat das Ministerium das Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ vorgelegt. Der 15. Entwicklungsbericht der Bundesregierung 2017 trägt den Titel „Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik“ und unterstreicht damit den engen Zusammenhang. Alle Organisationen, die sich der Krisenprävention verschrieben haben, haben sich die notwendigen Instrumente zugelegt. Wichtig in diesen „Toolboxen“³ sind Strukturen zur Früherkennung von sich anbahnenden Konflikten. Die Europäische Union hat 1994 das Conflict Prevention Center eingerichtet, das mit anderen Organisationen wie OSZE, UNO und NATO zusammenarbeitet. Zudem ist ein dichtes Netzwerk von Think-Tanks und Nichtregierungsorganisationen sowie Einrichtungen der Friedensforschung entstanden, die zu dieser frühen Warnfunktion beitragen können.⁴ Auch die OSZE hat 1990 ein Conflict Prevention Center eingerichtet, das eine eminent wichtige Rolle im Rahmen der OSZE einnimmt, weil es zahlreiche Funktionen der OSZE wie die Feldmissionen oder die

Vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützt.

Die Organisationen und Instrumente sind also vorhanden. Dennoch gelingt es immer weniger, wirkliche Erfolge in der Friedensarbeit zu erzielen. Die Gründe dafür wären zu untersuchen.

Vereinte Nationen

Die UNO ist die Mutter aller Organisationen für den Frieden. Nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, sieht sie ihre Aufgabe darin, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“ und die Grundrechte und die Würde des Menschen, die Gleichberechtigung der Geschlechter und der Nationen zu bekräftigen. Sie will die Gerechtigkeit fördern, die Einhaltung von Verträgen befördern und das Völkerrecht wahren (Charta der Vereinten Nationen, Präambel). Waffengewalt soll nur noch „im gemeinsamen Interesse“ angewendet und der wirtschaftliche und soziale Fortschritt aller Völker gefördert werden. Kapitel I, Artikel 1 fordert, Streitigkeiten durch friedliche Mittel im Sinne der „Gerechtigkeit und des Völkerrechtes“ beizulegen. In Artikel 1,3 kann man einen umfassenden präventiven Ansatz der Konfliktbearbeitung sehen. In internationaler Zusammenarbeit sollen „internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art“ gelöst werden und „die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion“ gefördert und gefestigt werden. Artikel 2 weist auf die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker hin, ein Grundsatz, der immer wieder problematisiert und angegriffen wird und der eng mit dem Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verbunden ist. Gerade der Ukraine-Konflikt macht dies überdeutlich: Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die Unterstützung der Aufständischen in den Provinzen Luhansk und Donezk mit militärischen Gewaltmitteln verstößt gegen die Wahrung der territorialen Integrität der Ukraine. Die Forderung, die Ukraine dürfe nicht der NATO beitreten, verletzt das Selbstbestimmungsrecht.

Kapitel VI regelt die Streitbeilegung mit allen denkbaren nicht-militärischen Mitteln bis hin zu Sanktionen, die der Sicherheitsrat vorgeben kann. Im Extremfall kann er militärisches Eingreifen dekretieren. Zur friedlichen Streitbeilegung verfügt die UNO über zahlreiche Instrumente. Der Generalsekretär kann mit Guten Diensten und mit Sonderbeauftragten diplomatisch eingreifen, der Internationale Gerichtshof kann angerufen werden, Staaten können durch Resolutionen des Sicherheitsrates verurteilt, zum Unterlassen aufgefordert oder mit Sanktionen belegt werden. Nur greifen diese Möglichkeiten oft nicht, weil die fünf Nuklearmächte (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien) ein Vetorecht haben. Mit diesem Veto kann ein einzelner Staat ein Urteil des Sicherheitsrates verhindern. Hier liegt ein gravierender Grund für die mangelnde Wirksamkeit der UNO. Der Sicherheitsrat „verweigert sich dem Wertebezug. Er handelt politisch motiviert, selektiv. Er greift da ein, wo es den Oligarchen des Sicherheitsrates, nämlich den fünf ständigen Mitgliedern, gefällt, woanders nicht.“ Dies ist das harsche Urteil einer deutschen Verfassungsrichterin aus dem Jahr 2009.⁵ Dass sich dieser Zustand bis heute nicht geändert hat, zeigt der Umgang mit der Ukraine-Krise.

Warum kann die UNO nur unzureichend Frieden sichern?

Tatsächlich ist die UNO diejenige Organisation, die am besten für die Aufgabe der Friedensbewahrung ausgestattet und aufgebaut ist.⁶ Der Internationale Gerichtshof, der Wirtschafts- und Sozialrat, der schon 1950 gegründete UNHCR (Hochkommissar für Flüchtlinge) mit der Flüchtlingsagentur OHCHR, die heute auch von höchster Wichtigkeit ist, sind gute Instrumente, um eine friedliche Welt zu fördern. Die UNDP als Entwicklungsorganisation der UN ist ein wichtiger Bestandteil im Instrumentenkasten von Friedenspolitik, die im Zusammenwirken mit dem UNCDF (United Nations Capital Development Fund), dem Kinderhilfswerk UNICEF und OHCHR weltweit humanitäre Hilfe koordiniert und finanziert. Angesichts einer dramatisch zunehmenden Flüchtlingsproblematik, zunehmender innerstaatlicher Konflikte und extremer Katastrophen infolge der Klimaerwärmung, ist die Wirkung humanitärer Hilfe als konfliktmindernde Maßnahme nicht zu unterschätzen. Allerdings können solche Organisationen, die aus freiwilligen Geldern der Staaten gespeist werden, angesichts zugeknöpfter Taschen mancher Regierungen nur unzureichend wirksam werden. Daran ändern auch noch so dramatische Versprechen der Staaten beim Humanitären Weltgipfel 2015 nichts, nur wenige haben ihre Zuwendungszusagen voll eingehalten oder die notwendigen und verabredeten Maßnahmen umgesetzt.

Die Leistungen der UNO im Bereich der Abrüstungsbemühungen kann man nur als gigantisch bezeichnen. Das Büro für Abrüstung (Office for Disarmament Affairs), zur Zeit geleitet von der Untergeneralsekretärin Izumi Nakamitsu, bearbeitet die ganze Breite von Kontrollabkommen. Das ausufernde neue Wettrüsten und die Lähmung der Conference on Disarmament (CD) in Genf zeigen, dass Abrüstung und nukleare Nichtverbreitung als wichtige Bestandteile von Friedenserhaltung, Stabilität und menschlicher Sicherheit, in eine tiefe Krise geraten sind. Das wichtigste Abkommen ist zweifellos der Nichtverbreitungsvertrag (NPT – Nuclear Non-Proliferation Treaty, 1970), der seit der Überprüfungskonferenz 2010 keine Fortschritte mehr verzeichnen konnte. Ohne ein Ende des Wettrüstens wird es keinen sicheren Frieden geben. 2018 forderte Generalsekretär Antonio Guterres in seiner neuen Agenda für Abrüstung unter dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft sichern“ angesichts der Wiederkehr des Kalten Krieges, Abrüstung in den Mittelpunkt der Arbeit der UN zu stellen. Guterres schlägt Lösungen vor, von denen er hofft, dass die Staaten sie aufnehmen. Mit Recht sieht der Generalsekretär Abrüstung als den Schlüssel zum Erlangen von Frieden, Entwicklung und Wahrung der Humanität.⁷ Bisher haben die Staaten ihn nicht erhört!

Diese Dokumente muss man ernst nehmen!

Nach dem Ende des Kalten Krieges legte Generalsekretär Butros Butros Ghali 1992 die „Agenda für den Frieden“ vor⁸, die eine Fülle von friedlichen Instrumenten zur Konfliktlösung vorschlägt. Voll Erleichterung konstatiert er, dass es jetzt endlich wieder möglich sein könne, die großen Ziele der UN zu verwirklichen: Internationalen Frieden und Sicherheit zu wahren, Gerechtigkeit und Menschenrechte zu fördern und sozialen Fortschritt und höheren Lebensstandard in größerer Freiheit zu ermöglichen.⁹ 1995 folgte zum 50. Jahrestag die „Ergänzung der Agenda for Peace“.¹⁰ Im Jahr 2001 folgte der Bericht des Generalsekretärs Kofi Annan „Prevention of armed conflict“.¹¹ Dies ist ein bemerkenswertes Dokument, das

den gesamten Instrumentenkasten einer Präventionspolitik durchbuchstabiert und eine Fülle von Verbesserungsvorschlägen macht. Der Bericht will statt einer Kultur der Reaktion zu einer Kultur der Prävention aufrufen. Er mahnt größere Anstrengungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates an und fordert, den Internationalen Gerichtshof zu nutzen. Er mahnt, die Ursachen für Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen zu untersuchen und die Entwicklungshilfe zu einer wichtigen Säule der Prävention zu machen. Bessere Achtung der Menschenrechte, eine effektive Gesundheitsvorsorge und Medienstrategien gegen Hassparolen sind sehr aktuell klingende Forderungen auch auf dem Hintergrund heutiger Konflikte. Sein Bedauern, dass nationale Interessen oft verhindern, dass das kollektive Interesse – Konflikte zu verhüten – erfolgreich ist, erscheint heute, 21 Jahre danach, erschreckend hellsichtig.

Ebenfalls im Jahr 2001 erschien der Bericht des Generalsekretärs „Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on the United Nations Peace Operations“¹², der vier UN-Reports zusammenfasst, die sich intensiv mit dem Aufbau der Kapazitäten der UN zur Krisenprävention, Friedenskonsolidierung und der Friedenssicherung befassen. Die Toolbox wird verfeinert und ausgebaut, auch in weiteren folgenden Berichten. Es fehlt also nicht an Erfahrung und sorgfältig aufgebautem Know-how. Misserfolge oder Nichtnutzung der vorhandenen Möglichkeiten hängen immer wieder am mangelnden politischen Willen der beteiligten Staaten. Insbesondere autoritäre Staaten sehen ein Eingreifen oder Hilfe von außen bei der Bewältigung von Konflikten und Krisen als Einmischung in ihre innere Angelegenheiten an. Machtansprüche oder die Gier nach Ressourcen verhindern sehr oft, dass Friedensstiftung stattfinden kann.

Der Zusammenhang von Frieden mit Entwicklung und Klima

Schon mit der Agenda 21 in Rio de Janeiro hat die UN mit den Themen Umwelt und Entwicklung friedensrelevante Themen aufgegriffen. Mit dem Kyoto-Protokoll gelang ein Durchbruch bei dem mühseligen Thema Klimaerhalt, die Millenniumsziele 2000 erbrachten einige Erfolge in der Bekämpfung von Hunger und Armut, die jetzt durch die Pandemie wieder zunichte gemacht zu werden drohen. Eine Chance, einer besseren Welt näher zu kommen, bietet sich mit der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030. Die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 bieten das breiteste nur denkbare Spektrum an Handlungsfeldern für eine gerechte Welt und damit zur Behebung unendlich vieler Konfliktursachen in einer globalisierten Welt. „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, 2015 von der Staatengemeinschaft angenommen, verpflichtet jedes einzelne Land, für sich und in Partnerschaft mit anderen diese Ziele zu erreichen. Es gibt keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und keinen Frieden ohne nachhaltige Entwicklung. Die Umsetzung dieser Ziele kann ermöglichen, die Weltunordnung wieder zu einer regelbasierten und vor allem gerechteren Welt zu entwickeln. Dazu bedarf es der Einsicht und des politischen Willens, der bisher oft so schmerzlich vermisst wird. Es bedarf aber auch hoher Solidarität, den Willen, zu teilen und zu helfen. „Take your money where your mouth is“, wäre ein guter Grundsatz. Wenn all die schönen Papiere und Ergebnisse von

Gipfeln tatsächlich Folgen hätten, könnten wir dem Weltfrieden tatsächlich eine Chance verschaffen.

Die OSZE als Friedensorganisation

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist in einem jahrelangen Verhandlungsprozess aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) entstanden. Hatte es in den 50er und 60er Jahren schon Signale des Ostblocks gegeben, die eine Konferenz zu Fragen der Europäischen Sicherheit vorschlugen, ebnete doch vor allem die Entspannungspolitik von Willy Brandt mit den Ostverträgen und dem Grundlagenvertrag mit der DDR und das Viermächteabkommen den Weg zu Verhandlungen in einer „Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE). Nach vier Vorbereitungskonferenzen und folgenden zweijährigen Verhandlungen konnte am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichnet werden. Sie gilt mit Recht als Meilenstein in der europäischen Friedenspolitik, da sie die Normen und Werte definiert, die Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens der Völker sein müssen.

Es sind dies die Normen und Regeln, die schon in der UNO-Charta festgelegt sind: Souveräne Gleichheit, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, friedliche Streitbeilegung, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Wahrung der Grundfreiheiten und Menschenrechte. Gleichzeitig enthält die Schlussakte ein wichtiges Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen. In ihren drei Körben: 1. politisch-militärische Angelegenheiten, 2. Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt, und 3. der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen, sind zahlreiche praktische Felder der Kooperation angesprochen, die im Interesse aller Seiten liegen und eine gemeinsame gedeihliche Zusammenarbeit ermöglichen können. 1990 verkündet die „Charta von Paris für ein neues Europa“: „Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist zu Ende gegangen. Wir erklären, daß sich unsere Beziehungen künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen werden“. Die Charta kodifiziert die Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten und ihrer Bürger, die in der Schlussakte von Helsinki bereits angelegt sind. Sie schafft die nötigen Strukturen und Institutionen für die gemeinsame Arbeit. Auch eine Parlamentarische Versammlung wurde ins Leben gerufen und 1991 bestätigt. Die wichtigen Institutionen wurden hier beschlossen: Neben dem Sekretariat in Wien das ebenfalls in Wien angesiedelte Konfliktverhütungszentrum und das in Warschau beheimatete Büro für demokratische Institutionen und Menschenrecht, das auch für Wahlbeobachtung zuständig ist. Später folgte dann der/die Beauftragte für die Freiheit der Medien (Wien) und das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten in Den Haag.

In folgenden Ministertreffen werden insbesondere die Instrumente der friedlichen Streitbeilegung installiert und verfeinert. 1991 werden in Valetta die Verfahren und Instrumente der friedlichen Streitbeilegung festgelegt, die 1993 in Rom detailliert besprochen werden, indem man laufende Missionen bewertet und verfeinert. Auf dem Gipfel in Lissabon legt man ein „Gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“ vor. Es ist ein kooperativer Ansatz, der das Streben nach Vorherrschaft ausschließt, der Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten

sucht, der zu friedlicher Streitschlichtung verpflichtet und alle Grundrechte ausdrücklich bestätigt.

Das Budapester Dokument der KSZE von 1994 ist insofern von Wichtigkeit zur Beurteilung der Entwicklung der KSZE/OSZE, als hier Bruchlinien sichtbar werden, die den Keim zukünftiger Konflikte der Organisation aufzeigen. Sie liegen in der Menschlichen Dimension.¹³ Die Wertegemeinschaft und die von ihr geschaffenen hohen Normen werden beschworen und es wird eingeräumt, „daß sich in einigen Gebieten eine ernste Verschlechterung ergeben habe, und daß es notwendig sei, Maßnahmen gegen die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen und gegen Äußerungen von aggressivem Nationalismus, wie etwa territorialem Expansionismus, sowie von Rassismus, Chauvinismus Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu ergreifen, die nach wie vor menschliches Leid verursachen.“¹⁴ Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden als Grundlagen von Frieden und Sicherheit und damit als Grundlage von „Konfliktverhütung im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzeptes“¹⁵ beschworen. Diese Argumentation wird verstärkt durch den „Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit“, die ebenfalls in Budapest verabschiedet wurden.¹⁶ Unter Ziffer VI¹⁷ wird ausdrücklich auf Spannungsursachen hingewiesen, die unter anderem aus der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten entstehen. Unter Ziffer V finden wir einen anderen Grund für den späteren tiefgreifenden Riss im gegenseitigen Verständnis, der das spätere Verhalten der NATO-Staaten und deren Nicht-Ratifizierung des AKSE-Vertrages nach 1999 betrifft. Die NATO-Staaten knüpften in unzulässiger Weise die Ratifizierung des Vertrages an die Erfüllung der sogenannten „Istanbul-Obligationen“. In Istanbul 1999 sagte Russland zu, seine Truppen aus Moldau und Georgien abzuziehen, eine Verknüpfung mit der Ratifizierung des soeben ausgehandelten AKSE-Vertrages war nicht vorgesehen. Die NATO-Staaten verstoßen mit der Nicht-Ratifizierung gegen ihre Verpflichtungen aus Ziffer 15 des Verhaltenskodex: „Die Teilnehmerstaaten werden alle ihre Verpflichtungen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung als einen wichtigen Bestandteil ihrer unteilbaren Sicherheit nach Treu und Glauben erfüllen.“¹⁸

Voller Optimismus konnten die Teilnehmerstaaten 1999 auf dem Gipfel von Istanbul die „Europäische Sicherheitscharta“, das „Wiener Dokument“ zu Transparenz und Vertrauensbildung und den überarbeiteten KSE-Vertrag präsentieren.

In den Folgejahren werden die Bemühungen um die Festigung der Sicherheitsstrukturen fortgesetzt. In Porto wird 2002 die Einrichtung einer jährlichen Sicherheitsüberprüfungs-Konferenz beschlossen. Ganz deutlich lassen sich hier schon die künftigen schweren Divergenzen erkennen: Die Dauerkonflikte und der Dissens um den KSE-Vertrag (s. auch weiter unten unter „Die Abrüstungspolitische Dimension der OSZE“) beginnen die Gräben zu vertiefen.

Der Zusammenhang der Konflikte in der OSZE mit der NATO

Im weiteren Verlauf werden diese Differenzen in den Sicherheitsauffassungen zu einem Versuch Russlands führen, den Sicherheitsvertrag neu zu definieren. Der damalige russische Präsident Medwedew schlägt im Jahre 2008 einen neuen Vertrag vor, der im Wesentlichen nur die militärische Sicherheit abdecken soll, die menschliche Dimension war im Entwurf

nicht vorgesehen und von Russland auch nicht gewünscht. Trotz der Skepsis gegenüber diesem Ansatz erklärte sich der griechische Vorsitz 2009 bereit, über einen neuen Sicherheitsvertrag zu verhandeln, es beginnt der sogenannte „Korfu-Prozess“. Russland war aber nicht interessiert, nur im Rahmen der OSZE zu verhandeln, sondern suchte die parallele Debatte auch im Rahmen anderer Sicherheitsorganisationen und schlug vor, im NATO-Russland-Rat und mit der Europäischen Union zu verhandeln. Hier sind deutliche Parallelen zur aktuellen Ukraine-Krise zu sehen, diesmal richtet sich Russland an die NATO und weigert sich, mit der OSZE über seine Forderungen zu reden.

Bei einer Rede Medwedews in Berlin am 5. Juni 2008 wurde klar, dass es nicht nur um Unteilbarkeit der Sicherheit und um Rüstungskontrolle, sondern auch um eine tiefsitzende Kritik an der NATO-Osterweiterung geht, durch die sich Russland isoliert sah und die eine gesamteuropäische Sicherheit im Rahmen der OSZE verhindere. Russland wollte alle europäischen Sicherheitsorganisationen einheitlich auf bisher durchaus konsensuale Kriterien festlegen (unteilbare Sicherheit, keine Einmischung in innere Angelegenheiten, Unantastbarkeit der Grenzen), aber die sonstigen OSZE-Kriterien (Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) sollten außen vor bleiben.¹⁹ Nicht mehr war die Rede von dem jedem Staat zustehenden Recht auf freie Bündniswahl.

Hier wird der Zusammenhang mit dem sich entwickelnden Konflikt mit der NATO deutlich. Russland empfindet sich zunehmend in der europäischen Sicherheitsordnung nicht angemessen berücksichtigt. Das hat mit der Unwilligkeit, die menschliche Dimension der OSZE-Sicherheitsdefinition zu akzeptieren zu tun und mit einem erstarkenden Machtwillen Russlands, das sich zu alter Größe zurücksehnt. Augenscheinliche Fehler der NATO- und vor allem der US-amerikanischen Politik – haben ebenso dazu beigetragen. Dazu zähle ich die Aufkündigung des zeitlich unbegrenzten ABM-Vertrages, der Raketenabwehrsysteme streng begrenzte. Die USA traten im Juni 2002 einseitig vom Vertrag zurück, der das strategische Gleichgewicht zwischen den Blöcken seit 1972 festschrieb. Langfristig musste dies zu einem neuen Wettrüsten führen, wobei sich Russland zunehmend bedroht sieht. Der Aufbau der Raketenabwehr, der darauf folgte, trug zu dieser Bedrohungswahrnehmung bei und löste ein Wettrüsten aus. Die Weigerung der NATO, den erweiterten KSE-Vertrag ohne die Erfüllung der Istanbul-Verpflichtung zu ratifizieren, trägt ebenfalls zum gegenseitigen Vertrauensverlust bei.

Vom Korfu-Prozess nach Astana

Auf den Vorschlag Medwedews, über einen neuen Sicherheitsvertrag zu verhandeln, schlug der griechische Vorsitz vor, eine Konferenz einzuberufen, die 2009 in Korfu stattfand. Eine Reihe von Konferenzen folgte. Die OSZE-Staaten hatten sich anfangs mit großem Elan des Korfu-Prozesses angenommen und viele innovative Ideen zusammengetragen, allerdings ausgelagert aus den normalen OSZE-Arbeitsstrukturen. Im Vorlauf zum Gipfel von Astana 2010 gab sich der kasachische Vorsitz ungeheure Mühe, ein angemessenes Aktionsprogramm vorzuschlagen – vergeblich. Zwar wurde die „Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ einmütig verabschiedet, das Aktionsprogramm selbst fand keine Akzeptanz. Die Vision einer neuen Sicherheitsgemeinschaft musste an den sehr unterschiedlichen Sicherheitsauffassungen der

Protagonisten scheitern. Die festgefrorenen Konflikte, an deren Lösungsvorschlägen die unterschiedlichen Interessen sichtbar wurden, ließen das Projekt scheitern. Weder der Korfu-Prozess noch der Astanagipfel haben die Hoffnung auf eine Verbesserung der Ost-Westbeziehungen, auf neues Vertrauen und auf verbesserte Zusammenarbeit erfüllt, noch haben sie zur Anerkennung gemeinsamer Werte und Sicherheitsinteressen geführt. Misstrauen und divergierende Sicherheitsvorstellungen wurden nicht überwunden. Die Bemühungen um einen neuen Sicherheitsvertrag endeten mit einem (eleganten) Begräbnis erster Klasse – man beschloss, Wissenschaftler sollen übernehmen. Nun ruht der Korfu-Prozess im Elfenbeinturm der Wissenschaft.

Die abrüstungspolitische Dimension der OSZE

Besondere Bedeutung hat das Gipfeltreffen in Paris 1990, weil dort der Vertrag über konventionelle Abrüstung in Europa von 22 Regierungschefs der NATO und der Warschauer-Pakt-Staaten unterzeichnet wurde. Die abrüstungspolitische Dimension der OSZE war für die friedens- und sicherheitspolitische Entwicklung in Europa von herausragender Bedeutung: Um über 50.000 offensive Waffensysteme (Kampfpanzer, gepanzerte Schützenpanzer, Artilleriesysteme, Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge) wurden in Europa bis 1995 die Waffenbestände reduziert. Zusammen mit den parallel in der KVAE-Konferenz (Konferenz für Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung) verabredeten Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) und dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) sowie dem Vertrag über den Offenen Himmel (1992) wurde die Sicherheit und Stabilität in Europa gestärkt. Die in den Verträgen vereinbarten Inspektionen und das „Wiener Dokument“ von 1990 sowie der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1995) trugen zur Transparenz und damit zum Vertrauen zwischen den Staaten bei. 1997 wurden neue Verhandlungen zur Erweiterung des KSE-Vertrages aufgenommen, die den veränderten geopolitischen Bedingungen Rechnung tragen sollten. Dieser Vertrag wurde 1999 auf dem Istanbul-Gipfel verabschiedet und unterzeichnet. Dieser Vertrag wurde aber nur von Russland, Belarus, Ukraine und Kasachstan ratifiziert. Die NATO-Länder weigerten sich, diesen Vertrag zu ratifizieren, ehe Russland die „Istanbul-Kriterien“ – Abzug seiner Truppen und Munition aus Georgien und Transnistrien – nicht befolgt habe.²⁰ Dies ist ein schwerer Fehler mit großen Folgen. Russland musste dies als Vertrauensbruch betrachten. Diese „Istanbul-Kriterien“ sind nicht Bestandteil des Vertragstextes, sondern nur in der Gipfelerklärung enthalten. Die schwache Formulierung: „Wir begrüßen die von der Russischen Föderation eingegangenen Verpflichtungen, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau vollständig abzuziehen“ kann nicht als Vorbedingung für die Ratifizierung des Vertrages gelesen werden.²¹ Die unangemessene und Misstrauen schaffende Verzögerungstaktik Russlands beim Abzug aus Moldau steht in keinem Verhältnis zu dem Schaden, den diese Weigerung der NATO-Staaten in dem hochsensiblen Bereich der konventionellen Abrüstung verursacht hat. Es wurde der erste Schritt zur Erosion der konventionellen Abrüstung in Europa getan. Russland setzte 2007 die Umsetzung des AKSE-Vertrages aus und verließ den KSE-Vertrag 2015 endgültig. Hier liegt ein tiefgreifender Grund für das Scheitern einer kooperativen Sicherheitszone von Vancouver bis Wladiwostok. Der Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft war zu Ende. Zwar

beschwört der Gipfel von Astana noch einmal fast panisch alle Werte, Verpflichtungen und Normen, aber Misstrauen und divergierende Sicherheitsvorstellungen konnten nicht überwunden werden. Der umfangreiche Aufgabenkatalog des Aktionsplans von Astana hätte, wäre er denn umgesetzt worden, sehr wohl den Weg zu einer wahren Sicherheitsgemeinschaft ebnen können.

Großes Verdienst: die Missionen der OSZE

Die OSZE kann mit Recht stolz auf die zahlreichen OSZE-Missionen sein, die in vielen Regionen wertvolle Dienste geleistet haben und noch leisten, um Gewalt zu verhindern, zu beenden und nach Beendigung von Konflikten Friedensaufbau zu ermöglichen. Im ehemaligen Jugoslawien haben sie einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung der Region nach dem Krieg geleistet, in anderen Regionen, wie bei den auch bis heute noch „eingefrorenen Konflikten“, haben sie oft zur Erleichterung der Lebensumstände der Bevölkerung beigetragen. Diese Missionen, die in ungeheuer wichtigen Maße zur Konfliktlösung und zur Konsolidierung nach Konflikten im ehemaligen Jugoslawien und in den zentralasiatischen Staaten beigetragen haben, sind ein bleibendes Verdienst. Bis heute sind viele dieser Missionen noch aktiv und neue sind hinzugekommen, viele erfolgreich abgeschlossen. Einen guten Überblick gibt der „Survey of OSCE Field Operations“.²²Nicht nur diese Missionen gehören zum bleibenden Verdienst der OSZE. Die Leistung zum Schutz von Minderheiten und zur Durchsetzung ihrer Rechte ist bei der Bewältigung von Konfliktpotential nicht zu unterschätzen. Im Rahmen einer friedlichen Politik im gesamten europäischen Raum ist die Aufgabe der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements der OSZE unersetzlich.²³

Auch in der aktuellen Ukraine-Krise hat die OSZE eine wichtige Funktion, unter anderem durch die Special Monitoring Mission zu Überwachung des Waffenstillstands. Diese hat zwischen Juli 2019 und Oktober 2021 über 3000 lokale Waffenruhen vermittelt.²⁴Dennoch ist Russland nicht bereit, den Konflikt im Rahmen der OSZE zu besprechen.

Die NATO, der neue russische Mythos vom Betrug und die Ukraine-Krise

Der 1949 abgeschlossene Nordatlantikvertrag stützt sich als Vertrag zur gegenseitigen und gemeinsamen Verteidigung auf die UNO Charta. Die Präambel erklärt den Willen, mit allen Völkern in Frieden zu leben und „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten.“ Er bekennt sich zu friedlicher Streitbeilegung, zu Verzicht auf Gewaltanwendung und Gewaltandrohung (Artikel 1). Er will friedliche und freundschaftliche internationalen Beziehungen und das Wohlergehen und wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern (Artikel 2). Und er erklärt sich für den Beitritt weiterer Länder offen. 1997 lud man Polen, Tschechien und Ungarn ein, die dann 1999 beitraten. Im selben Jahr 1997, am 14. Mai, besiegelten der damalige Generalsekretär Solana und der russische Außenminister Primakov eine Vereinbarung zwischen Russland und der Allianz zur künftigen Zusammenarbeit: Die NATO-Russland Grundakte. Der volle englische Titel lautet: „Founding

Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation“. Die Vertragspartner bestätigten die Normen der UN-Charta und der Schlussakte von Helsinki, also die Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unverletzlichkeit der Staaten und verpflichteten sich zur friedlichen Streitbeilegung. Das sieht nicht nach heftigem Protest gegen die geplante Osterweiterung aus oder nach Empörung über ein angebliches Versprechen, die NATO keinen Zentimeter nach Osten zu erweitern! Es stehen einige wichtige Versprechen der NATO in diesem Übereinkommen, die die Sicherheitsinteressen Russlands berücksichtigen. Das Wichtigste sind die drei Nos: „no intention, no plan and no reason“ – keine Absicht, kein Plan und keinen Grund, - Nuklearwaffen in den neuen NATO-Staaten zu stationieren. Dies allerdings ist ein wichtiges Versprechen, mit dem man nicht spielen darf. (Umso befremdlicher, wenn ausgerechnet der Generalsekretär, der der Hüter solcher Verträge sein muss, am 19. September 2021 in Berlin bei einer Veranstaltung unter Beteiligung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik leichtfertig davon schwadroniert, dass man Nuklearwaffen nach Polen verlegen könne, wenn Deutschland sie nicht mehr beherbergen wolle.) Die NATO sagt zu, keine größeren permanenten Kampftruppenverbände in den neuen Ländern zu stationieren. Beide Länder verpflichten sich zur raschen Anpassung des KSE-Vertrages. Das alles klingt nach Einvernehmen und nach dem Willen zur Kooperation. Gemeinsam wollen sie die OSZE stärken, die eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität für Europa habe.²⁵

Auf dem Gipfel der NATO in Madrid, am 9. Juli 1997, schloss die NATO auch eine Charta mit der Ukraine ab, in der eine enge Zusammenarbeit verabredet wurde.

Es ist wichtig, dies alles deutlich zu machen, um dem neuen Mythos vom Verrat des Westens durch den Bruch eines (angeblichen) Versprechens an Russland, die NATO nicht zu erweitern, deutlich zu widersprechen. Bis zum Jahr 2008, als Präsident Medwedew einen neuen Sicherheitsvertrag einforderte, traten Bulgarien, die baltischen Länder und Rumänien, Slowakei und Slowenien der NATO bei. In dem von Medwedew vorgeschlagenen Sicherheitsvertrag wurde in keiner Weise das angebliche Versprechen, die NATO keinen Zentimeter weit nach Osten auszudehnen, erwähnt. Auch im anschließenden Korfu-Prozess spielte dies keine Rolle. Es wurde aber sichtbar, dass der Sicherheitsbegriff und die Interessen Russlands sich weit von Kooperation und gemeinsamer Sicherheit entfernt hatten. Schon der Georgien-Krieg hatte das Vertrauen erschüttert. Seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im Jahr 2014 durch Russland scheint das Vertrauen vollends zerrüttet. Die Vereinbarung der Russischen Föderation, der USA, und Großbritanniens mit der Ukraine vom 5. Dezember 1994, das Budapester Memorandum, wurde von Russland völkerrechtswidrig gebrochen. Als 1994 die Ukraine den Nichtverbreitungsvertrag unterschrieb und die auf ihrem Territorium stationierten Nuklearwaffen nach Russland verlegte, haben diese drei Mächte der Ukraine versprochen: „die Unabhängigkeit und Souveränität und die existierenden Grenzen der Ukraine zu respektieren“ (Art 1) und keinerlei „Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung gegen die territoriale Integrität noch die politische Unabhängigkeit der Ukraine“ anzuwenden (Art. 2). Alle diese Vereinbarungen – das Budapester Memorandum 1994 und die NATO-Russland-Grundakte 1997, aber auch schon der 2+4 Vertrag vom 12. September 1990 - können keinen Hinweis auf ein Versprechen geben, die NATO nicht nach Osten zu erweitern.. Im 2+4-Vertrag ging es ausschließlich um das wiedervereinigte Deutschland. Hier wird von Putin ein

neuer Mythos geschaffen, der auf „fake news“ beruht.²⁶

Der Medwedew-Vorschlag von 2008/2009 wurde nie ausdiskutiert, aber er zeigt deutlich, dass Russland mehr an den harten militärischen Vereinbarungen gelegen war und man die menschliche Dimension gerne los wäre. Der neue Vertrag, den Putin der NATO am 17. Dezember 2021 übermittelt hat, hat in dieser Hinsicht große Ähnlichkeit mit dem alten Medwedew-Ansatz. Der Entwurf Putins: „Agreement on measures to ensure security of the Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organisation“ bezieht sich in der Präambel auf Grundsatzpapiere der OSZE wie die Helsinki Schlussakte 1975, auf den Verhaltenskodex von 1994 und die Sicherheitscharta von 1999. Außerdem beruft sich der Entwurf auf die NATO-Russland Grundakte von 1997 und auf die Vereinbarung von Rom zwischen Russland und NATO von 2002 „NATO-Russia Relations: A New Quality“. Diese Deklaration verabredete einen neuen Anfang in der Zusammenarbeit anlässlich der Ablösung des „NATO-Russia Permanent Joint Council“ durch den heutigen NATO-Russland Rat. Auf alle diese Papiere bezieht sich der neue russische Entwurf eines Sicherheitsvertrages, der aber (genau wie der Medwedew-Vorschlag) den Geist der OSZE verleugnet, in dem nur militärische Aspekte eine Rolle spielen, nicht aber die in der OSZE wesentliche menschliche Sicherheit, die auch demokratische Strukturen und Menschenrechte umfasst. Im Kern geht es, trotz einer Reihe von verhandlungswürdigen Ansätzen, um die Umsetzung des Traums von den russischen Einflussphären der „near neighborhood“: Keine weitere Osterweiterung, keine Stationierung von NATO-Truppen in Ländern, die nach 1997 der NATO beigetreten sind – also in allen ehemaligen Warschauer Pakt Staaten. NATO-Staaten sollen weder in der Ukraine noch in anderen osteuropäischen Ländern, im Südkaukasus oder Zentralasien militärische Aktivitäten durchführen dürfen – der perfekte cordon sanitaire! Der Wunsch, keine Mittel- und Kurzstreckenraketen, die die Gegenseite erreichen können, zu stationieren, ist durchaus im gegenseitigen Interesse, ebenso die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und der Nutzung des NATO-Russland-Rates. Die Antwort der NATO war moderat und klug, zugleich aber dezidiert, was das Prinzip der freien Entscheidung zum Beitritt zu einem Bündnis betrifft. Wichtig ist die Aufforderung, die beendete Kooperation wieder aufzunehmen, sehr schnell die Botschafter nach Brüssel und Moskau zurückkehren zu lassen und einen aufrichtigen Meinungsaustausch („real conversation“) zu beginnen. Die Bereitschaft zur Risikoverminderung, Transparenz und zur Rüstungskontrolle hat für die NATO höchste Priorität. Das Beharren Russlands auf buchstäbliche Umsetzung eines solchen Vertrages kann die Kriegsgefahr nicht mindern. Hier wird einseitig Sicherheit für die russische Seite verlangt auf Kosten der westlichen Nachbarn. So werden Konflikte nicht gelöst. Die Welt muss sich endlich wieder an die vorhandenen Instrumente der friedlichen Streitbeilegung erinnern und sie nutzen, um einen heißen Krieg zu verhindern.

-
- ¹Carlo Masala, in Politische Studien 482/2018, S.65
- ²Aufbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21.Jahrhundert, S.45
- ³s. dazu: Claudia Major, Tobias Pietz, Elisabeth Schöndorf, Wanda Hummel, Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente, swp und Zif 2011
- ⁴s.a. Günther Burghardt: Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S.473-480
- ⁵Christine Hohmann-Dennhardt, schriftliches Manuskript ihres Vortrages beim 7. Symposium des Adolf-Arndt-Kreises der Friedrich-Ebertstiftung am 14.2.2009 zum Thema „Recht regiert die Welt – fragt sich nur welches?“ S.10
- ⁶s. den hervorragenden Überblick von Rama Mani und Richard Ponzio: “Peaceful Settlement of Dispute and Conflict Prevention“ in. Oxford Handbook on the United Nations, 2.Auflage 2018, Hrsg. Thomas G. Weiss und Sam Daws
- ⁷Securing our Common Future, An Agenda for Disarmament, New York 2018, S. 6-7
- ⁸An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping A/47/277-S24111 vom 17.6.1992
- ⁹Ibid. Punkt 3
- ¹⁰A/50760*S/1995/1*
- ¹¹A/55/985-S/2001/574
- ¹²A/55/977
- ¹³Budapester Dokument 1994, Kap. VIII, P. 1.S. 32
- ¹⁴ibid.
- ¹⁵ibid.
- ¹⁶Budapester Dokument Beschlüsse IV Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit. S. 14 ff.
- ¹⁷ibid. S. 18-19
- ¹⁸ibid. S. 18, Punkt 15
- ¹⁹Siehe die Darstellung von Andrei Zagorski, Der russische Vorschlag für einen Vertrag über europäische Sicherheit :Von der Medwedew-Initiative zum Korfu-Prozess, in: IFSH (Hrsg.) OSZE Jahrbuch 2009) Baden-Baden 2010, S.49-67
- ²⁰Zehntes Treffen des Ministerrates in Porto 2002, S.24 unter (3) Punkt 3 bis 5, und Interpretative Erklärung der Niederlande (auch im Namen zahlreicher NATO-Staaten) „Wir fordern mit Nachdruck die rasche Erfüllung der offenen Verpflichtungen von Istanbul, ...welche die Voraussetzungen schaffen wird, die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages voranzutreiben“
- ²¹Dokument von Istanbul 1999, S. 51, Punkt 19
- ²²13 Sept 2021, SEC.GAL/118/21
- ²³Günter Burghardt: Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgabe der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und der OSZE, in: IFSH (Hrsg.),OSZE Jahrbuch 1999, S. 474-480
- ²⁴Mirco Günther, Hoffnungsträgerin in Gefahr, IPG-Journal, 24.1.22 (online)
- ²⁵Founding Act on Mutual Relations and Security between NATO and the Russian Federation vom 27.4.1997, S. 5
- ²⁶die Tatsachen werden aufgeklärt in: „The Story of the Broken Promise“, in: The New York Times, The Interpreter, 24. Dezember 2021 und Mary Elise Sarotte: “A Broken Promise?”

What the West Really Told Moskow about NAT Expansion” In: Foreign Affairs,
September/October 2014