

Europäische Sicherheit: Reaktionen im Westen auf Russlands Initiative

Beiträge aus Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen

Livia Schroedel

Der russische Präsident Dmitri Medwedew wirbt seit Juni 2008 auf internationaler Bühne für die Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsgemeinschaft, die von Vancouver bis Wladiwostok reichen soll. Neben allen europäischen Staaten und Russland soll das Sicherheits- und Verteidigungsnetzwerk auch den USA und Kanada sowie Nato, OSZE und OVKS (Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit) als gleichberechtigten Mitgliedern offenstehen. Im Westen trifft Medwedews Vorstoß überwiegend auf Skepsis und Vorbehalte, wenn nicht offene Ablehnung. Dabei sollten jedoch die beiderseitigen Signale für mehr Kooperation und Vertrauen nicht übersehen werden.

Medwedew nannte fünf Kernelemente einer neuen Sicherheitsarchitektur, die eines rechtlich bindenden Vertrags bedürften:

- ▶ Bekräftigung der grundlegenden Prinzipien von Sicherheit und Zusammenarbeit
- ▶ Verpflichtung aller beteiligten Staaten, Gewalt gegeneinander weder einzusetzen noch anzudrohen; einheitliche Ansätze zu Konfliktprävention und -lösung
- ▶ Gewährleistung »gleicher Sicherheit« für alle Staaten
- ▶ Verzicht aller Staaten und Organisationen auf den Anspruch, »exklusive Rechte« zum Schutz des Friedens und der Stabilität in Europa zu besitzen
- ▶ »Basis-Parameter der Rüstungskontrolle«; neue Kooperationsmechanismen für grenzüberschreitende Bedrohungen

Am 29. November 2009 veröffentlichte die russische Regierung demgemäß einen 14 Artikel umfassenden Vertragsentwurf auf

ihrer Website – nur zwei Tage vor Beginn des OSZE-Ministerrats und vier Tage vor Zusammenkunft des Nato-Russland-Rats.

Der vorliegende Artikel beleuchtet anhand ausgewählter Beiträge aus Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen das Spektrum an Reaktionen westlicher Beobachter. Deutlich wird: Mit seiner Initiative hat Medwedew einen Nerv im euroatlantisch-russischen Verhältnis getroffen.

Skepsis

Margarete Klein, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Russland/GUS der Stiftung Wissenschaft und Politik, argumentiert in *russland-analysen*, dass Moskaus Initiative primär darauf ausgerichtet sei, die eigene Stellung in der regionalen Sicherheitspolitik zu stärken

und die Rolle bestehender Institutionen – vor allem Nato und OSZE – zu schwächen. Da der Katalog unbeantworteter Sicherheitsfragen in Europa mittelfristig nicht von der Agenda verschwinden werde, empfiehlt Klein den europäischen Akteuren, den Medwedew-Plan mit konkreten Gegenvorschlägen zu beantworten. Dabei sollten die bisher geltenden »roten Linien« aufgegeben werden – wie das Beharren auf dem Prinzip der freien Bündniswahl oder die Ablehnung des russischen Konzepts »privilegierter Einflusszonen«.

Klein hält sowohl den Inhalt als auch die Verwirklichungschancen des Entwurfs für schwach. Zum einen seien viele Formulierungen bewusst vage gehalten und ließen erheblichen Interpretationsspielraum zu. Zum anderen gebe es Widersprüche im institutionellen Design des Vertrags. Obwohl die bestehenden Sicherheitsorganisationen explizit nicht geschwächt werden sollten, wolle ihnen Moskau eine neue Konferenzstruktur als letztentscheidende Instanz überstülpen. Zudem verlange der Entwurf einen Konsens für bindende Entscheidungen. Offen bleibe, wie in erwartbaren Fällen von Uneinigkeit verfahren werden solle.

Punktuell positiv fällt die Analyse von **Bobo Lo** aus, dem Direktor für die Forschungsprogramme zu Russland und China am britischen Centre for European Reform. Im *CER Policy Brief* würdigt er, dass Moskau mit der Initiative zu einer verantwortungsbewussten Agenda gefunden habe. Daraus folgert Lo, die russische Führung habe erkannt, dass ihre defensive und reaktive Außenpolitik nicht länger tragfähig sei. Gleichwohl seien die fünf genannten Kernelemente bzw. »specific provisions« weder neu noch spezifisch, sondern blieben im Gegenteil »frustrierend vage« und ohne Substanz. Lo gibt zu bedenken, dass ein neues Sicherheitsarrangement nicht ohne weiteres zu einer effektiveren Zusammenarbeit zwischen Russland und dem Westen führen würde. Auch in einem gemeinsamen europäischen Sicherheitsraum blieben die Realitäten von zum Teil diametral entgegengesetzten strategischen Interessen

und traditionell unterschiedlichen Verhaltensnormen bestehen. Selbst die – als universell anerkannt geltenden – Völkerrechtsprinzipien der VN-Charta würden derart unterschiedlich interpretiert, dass sie als Basis für gemeinsame Politikansätze bedeutungslos seien.

Riccardo Alcaro und **Emiliano Alessandri**, Experten für transatlantische Beziehungen am italienischen Istituto Affari Internazionali, halten es für alternativlos, dass der Westen gegenüber Russland einen Strategiewandel vollzieht und beide Seiten gemeinsam einen gesamteuropäischen Sicherheitsraum schaffen. Notwendige Bedingung für eine neue Strategie der Einbindung, so betonen sie in der *European Foreign Affairs Review*, seien »transatlantische Kohärenz und Einigkeit auf EU-Ebene«. Man müsse zur Kenntnis nehmen, dass die Nato nicht in der Lage sei, die Gesamtheit der Sicherheitsanforderungen in Europa zu erfüllen. Daher sollten Amerikaner und Europäer koordinierte Antworten auf den russischen Vorschlag finden.

Allerdings rechtfertige der Entwurf von 2009 alle Bedenken, die seit Medwedews erstem Vorstoß laut geworden seien. Der Plan sei so ambitioniert und zugleich nebulös formuliert, dass er mittelfristig schlicht nicht umzusetzen sei. Gleichwohl halten es die Autoren durchaus für denkbar, ein politisches Bündnis für erweiterte Sicherheitskooperation zu schaffen. Ein solches Projekt sollte Priorität in der Sicherheitspolitik der EU-Mitglieder und Russlands sowie in der Europapolitik der USA genießen. Zunächst müsse der Westen jedoch ausloten, ob hinter der Initiative überhaupt ein ernsthafter politischer Wille stehe.

Russland in die Nato?

Richard Krickus, emeritierter Professor der Washingtoner University of Mary, bewertet die Potentiale der Sicherheitsinitiative optimistischer. In einer vom Strategic Studies Institute publizierten Studie widmet er sich der Frage, wie man Russland in die Schaf-

fung eines neuen europäischen Sicherheitssystems einbinden könne, ohne ihm dabei Vetomacht zugestehen zu müssen. Dem Vertragsentwurf Medwedews, insbesondere dem Einstimmigkeitsprinzip, erteilt auch Krickus eine klare Absage. Nach umfassender Analyse der Problemlage, die einer Sicherheitskooperation im Wege steht, empfiehlt er eine »einfache Lösung«: Der Westen solle Russland mit einem speziell zugeschnittenen Membership Action Plan (MAP) die Mitgliedschaft in der Nato anbieten, denn die Allianz sei die geeignete Plattform für kollektive Sicherheit und Machtteilung. Durch den Beitritt Russlands würde eine Nato entstehen, die die Konflikte zu Fragen von Abrüstung und Rüstungskontrolle lösen sowie OSZE und KSE ersetzen könnte. Darüber hinaus ergebe sich eine Art Paketlösung zur Beilegung der russisch-georgischen Konfrontation, wenn beiden Staaten eine Mitgliedschaftsperspektive geboten werde. Um der Gefahr einer russischen Vetomacht innerhalb des Bündnisses vorzubeugen, müsse man allerdings ein Entscheidungsverfahren einführen, das auf gewichteter Mehrheit basiere.

Krickus ist bewusst, dass sich ein Nato-Beitritt Russlands zweifellos schwierig gestalten würde. Doch er unterstellt der russischen Führung, dass sie ein Mitgliedschaftsangebot der Allianz – unter Bedingungen gleichrangiger Partnerschaft – nach einer pragmatischen Interessenabwägung nicht zurückweisen würde.

Deutliche Ablehnung

Eugene Rumer vom Washingtoner Institute for National Strategic Studies und **Angela Stent**, Direktorin des Zentrums für eurasiatische, russische und osteuropäische Studien der Georgetown University, betonen in *Survival* die Differenzen zwischen den Russland-Beziehungen der EU und jenen der USA. Auch sie plädieren für eine abgestimmte Antwort des Westens.

Innerhalb der Nato seien drei Lager mit sehr unterschiedlichen Haltungen gegen-

über der Initiative auszumachen. Während die USA mit dezidierter Ablehnung reagierten, habe sich in Europa ein wohlwollender »Paris-Berlin-Konsens« herausgebildet, dem sich eine Reihe von – alten und großen – EU-Staaten angeschlossen habe. Diese Position sei kaum vereinbar mit dem skeptischen bis ablehnenden »Warschau-Tallinn-Konsens« unter mittelosteuropäischen EU-Mitgliedern. Während Einbindung und Partnerschaft indes zumindest für das Mehrheitseuropa die einzige Option sei, gehe es Washington bestenfalls um eine selektive Partnerschaft mit Russland, die auf Kooperation im Rahmen gemeinsamer Interessen, aber auch auf einem offenen »agree to disagree« auf anderen Feldern basieren solle.

Aus Sicht der Autoren versucht der Kreml die erkennbaren Spannungen innerhalb der Nato zu vertiefen. Er betreibe eine gezielte Diplomatie in ausgewählten Hauptstädten wie Berlin, Rom und Paris und lasse dort individuell zugeschnittene Versionen seiner Initiative zirkulieren. Auch wenn es Moskau nicht gelingen sollte, Nato und OSZE durch einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag zu ersetzen, der die russische Einflussphäre legitimieren würde, so bestehe doch die Gefahr einer erheblichen Schwächung der transatlantischen Allianz.

Noch vehementer weisen **David Kramer** und **Daniel Fata**, Experten für transatlantische Beziehungen beim German Marshall Fund in Washington, den russischen Vorschlag zurück. Obwohl das Land ihrer Ansicht nach in der europäischen Sicherheitsordnung eine konstruktive Rolle spielen soll, zweifeln sie am politischen Willen Russlands. Man müsse sich sogar fragen, ob das eigentliche Problem europäischer Sicherheitsdefizite nicht gerade in Moskau liege. Schließlich habe Russland in jüngster Vergangenheit den Grundsätzen des eigenen Vertragsentwurfs klar zuwidergehandelt. Der Einmarsch in Georgien 2008 habe dem prinzipiellen Gewaltverzicht und dem Gebot friedlicher Konfliktregelung widersprochen; die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als unabhängige Staaten

verletze das Prinzip territorialer Integrität. Überdies habe Russland mit dem unvollständigen Abzug seiner Truppen aus Georgien das Waffenstillstandsabkommen gebrochen, und bereits seit Sommer 2007 erfülle es seine Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag nur noch teilweise. Diese selektive, aber systematische Nichterfüllung vertraglicher Pflichten mache Russland als Verhandlungspartner für eine neue Vertragsarchitektur mit ebendiesen Prinzipien unglaubwürdig.

Kein Gegenangebot des Westens?

Den referierten Beiträgen lässt sich in dreierlei Hinsicht ein gemeinsamer Grundkonsens entnehmen. Einig ist man sich erstens darüber, dass die europäische Sicherheitsordnung Legitimitäts-, Partizipations- und Effizienzprobleme aufweist und der Einbeziehung Moskaus bedarf. Zweitens wird gefordert, die Russland-Politik des Westens kohärenter zu gestalten und zwischen den einzelnen Akteuren besser abzustimmen. Drittens herrscht Einvernehmen, dass die bestehenden Sicherheitsstrukturen Nato und OSZE zu erhalten seien. Zu wenig gewürdigt werden in den Beiträgen hingegen die momentan zu beobachtenden Signale für eine verstärkte russisch-westliche Zusammenarbeit und den Wiederaufbau gegenseitigen Vertrauens.

Die Unterschiede in den Reaktionen sind weniger substantieller als gradueller Natur. Sie betreffen die Ausprägung der Skepsis und die Mutmaßungen über die Absichten, die hinter der Initiative stehen. Analog dazu variieren die Empfehlungen über das akzeptable Maß an Zugeständnissen gegenüber Russland und die Reichweite partnerschaftlicher Beziehungen.

Die nüchterne Bilanz lautet, dass es westlichen Entscheidungsträgern und Experten bisher nicht gelungen ist, ein tragfähiges Gegenangebot zu Medwedews Vorschlag zu entwickeln. Angesichts der grundlegenden Divergenzen in den russisch-westlichen Beziehungen bedarf es jedenfalls einer Kon-

zentration auf jene Fragen, bei denen gemeinsame Interessen das Fundament für eine verlässliche Zusammenarbeit bilden können. Nur auf diese Weise lässt sich die Sicherheitskooperation mittelfristig intensivieren.

Besprochene Beiträge

Alcaro, Riccardo / Emiliano Alessandro, »Engaging Russia: Prospects for a Long-Term European Security Compact«, in: *European Foreign Affairs Review*, 15 (März 2010), S. 191–207

Fata, Daniel P. / David J. Kramer, »The Wrong Answer: Why the Medvedev Proposal is a Non-Starter«, in: *A New European Order?*, Brussels Forum Paper Series, GMF, März 2010, S. 19–32

Klein, Margarete, »Der russische Vorschlag für eine neue gesamteuropäische Sicherheitsordnung: Ernst zu nehmender Vorschlag oder Spaltungsversuch?«, in: *russland-analysen*, 175 (Dezember 2008), S. 9–14

Klein, Margarete, »Medwedews Vorschlag für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag«, in: *russland-analysen*, 193 (Dezember 2009), S. 2f

Krickus, Richard, *Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but not a Veto in a New European Security System*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2009

Lo, Bobo, »Medvedev and the New European Security Architecture«, London: Centre for European Reform, Juli 2009 (CER Policy Brief)

Rumer, Eugene / Angela Stent, »Russia and the West«, in: *Survival*, 51 (April/Mai 2009) 2, S. 91–104

Text des russischen Vertragsentwurfs:

President of Russia, *The draft of the European Security Treaty* (unofficial translation), 29.11.2009, <<http://eng.kremlin.ru/news/275>>

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380