

# Die neue Europäische Sicherheitsarchitektur

SERGEJ KORTUNOW

**M**itte des Jahres 2008 ergriff Russland die Initiative für einen neuen, umfassenden Vertrag über die europäische Sicherheit. Dieser Vertrag sollte, wie der Präsident der Russischen Föderation, Dmitri Medwedew, deutlich machte, »den ganzen euroatlantischen Raum auf der Grundlage einheitlicher Spielregeln vereinen« und zur Formierung eines einheitlichen Sicherheitsraums ohne Trennungslinien auf dem Kontinent beitragen.

Rufen wir uns die Vorgeschichte ins Gedächtnis. Am 5. Juni 2008 hatte der Präsident der Russischen Föderation auf einem Treffen mit deutschen Politikern, Abgeordneten und Vertretern der Öffentlichkeit seine Initiative zum Aufbau einer neuen Europäischen Sicherheitsarchitektur erstmals formuliert. Weil wenig konkret wurde sie von der westlichen Gemeinschaft reserviert und kühl aufgenommen.

Die Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag wurde in die »Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation« aufgenommen, die Medwedew am 12. Juli 2008 in Kraft setzte. Nach dem russländisch-georgischen Konflikt im August 2008 in Südossetien hatte für die Beziehungen zwischen Russland und der NATO, ebenso wie für die Beziehungen zwischen Russland und der EU eine Phase andauernder Belastungsproben begonnen. Die Unterschiede im Sicherheitsverständnis beider Seiten wurden zu einem Hindernis für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der EU und der NATO.

Die Konkretisierung der russländischen Initiative erfolgte im Herbst auf einer Konferenz in Evian, am 8. Oktober 2008, wo Dmitri Medwedew Schlüsselemente für Verhandlungen über eine neue Europäischen Sicherheitsarchitektur formulierte. Auf dem Londoner G-20-Gipfel am 1. April 2009 kam man überein, die Initiative zum »Vertrag über die europäische Sicherheit« (VES) zu erörtern. Im Juni 2009 lagen Teile des VES als juristisch ausgearbeiteter Entwurf vor; der Text wurde von der Regierung der Russischen Föderation bei der OSZE als Arbeitsbeitrag zur jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz (Wien, 23. und

24. Juni 2009) eingereicht. Seither finden immer wieder Beratungen zu diesem Thema statt, auch auf höchster Ebene; formelle Verhandlungen haben jedoch bisher nicht begonnen. Es gilt, diese Verhandlungen so schnell wie möglich in Gang zu setzen. Trotzdem steht die Initiative Russlands für eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur aktuell im Zentrum der politischen Debatten in Europa, was einen großen Erfolg der russländischen Diplomatie darstellt.

## **Die Logik Dmitri Medwedews**

In den letzten 20 Jahren hat sich die Welt erheblich verändert. Dies blieb nicht ohne Folgen für das europäische Sicherheitssystem und setzte die Frage nach dessen Umbau auf die internationale Tagesordnung. Ausschlaggebend waren dafür nicht nur die neuen Herausforderungen und Bedrohungen; eine Rolle spielten auch Globalisierungsprozesse sowie eine Krise der globalen Führung und die bereits bestehenden Mechanismen zur Gewährleistung von Sicherheit.

Die NATO, die im April 2009 ihr 60-jähriges Jubiläum feierte, und die EU, die im Rahmen ihrer sich entwickelnden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bis Anfang 2009 zehn Kriseneinsätze durchgeführt hatte, positionierten sich als Schlüsselspieler – nicht nur im europäischen, sondern auch im euroatlantischen Sicherheitssystem. Russland gefällt diese Positionierung nicht. Sie verhindert letztendlich ein tiefgehendes Verständnis der Gründe der Dauerkrise im System der europäischen Sicherheit und auch die Entwicklung von Ansätzen zu ihrer Überwindung – mit der Zielrichtung der Formierung eines euroatlantischen Systems unter Einbeziehung Russlands.

Wenn man die Situation zu Beginn der 1990er Jahre mit der Situation am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts vergleicht, lässt sich feststellen, dass das europäische Sicherheitssystem allenthalben aus den Fugen geraten ist. Das betrifft die Auflösung des Rüstungskontrollregimes, die Degradierung der OSZE, den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und die steigende Anzahl nicht mehr existierender Staaten. Weiter betrifft es den Rückgang der Steuerungsfähigkeit von Weltpolitik und Weltwirtschaft, was die weltweite Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 bestätigt hat.

Vor 20 Jahren – nach dem Ende des Kalten Krieges – wurden, so sollte man meinen, die Bedingungen für die Formierung einer neuen,

gerechteren Weltordnung geschaffen. Zu Beginn der 1990er Jahre entstand aus der Sowjetunion Russland. Das Land schlug den Weg einer demokratischen Entwicklung ein und setzte liberale Wirtschaftsreformen in Gang. In der Außenpolitik bekannte es sich zu einer Partnerschaft mit dem Westen; als Hauptrichtung der Außenpolitik wurde die Integration in die Weltgemeinschaft bezeichnet. Damals erklärte einer der russländischen Entscheidungsträger öffentlich, dass Russland keinerlei nationale Interessen habe, die sich von denen des Westens unterscheiden. Damals wurde die ideologische Konfrontation zwischen Ost und West beendet, und in der Charta von Paris für ein neues Europa wurde die Formierung eines europäischen Sicherheitsraums ohne Trennungslinien proklamiert.

Rivalitäten zwischen der EU und Russland gab es zu jener Zeit im postsowjetischen Raum nicht. Die NATO war zur Partnerorganisation aller neuen unabhängigen Staaten geworden. Die Verträge über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Kurz- und Mittelstreckenraketen, Raketenabwehr sowie der START-I-Vertrag waren in Kraft getreten. Zu Beginn der 1990er Jahre hatten außerdem Russland und die Vereinigten Staaten begonnen, diskrete Verhandlungen über Fragen globaler Sicherheitssysteme, d. h. über eine zukünftige gemeinsame Architektur der Raketenabwehr, zu führen. Die OSZE wurde von allen Beteiligten als eine umfassende Organisation wahrgenommen, um die sich auch die europäische Sicherheitsarchitektur formieren sollte. Nur wenig später wurde das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (PCA) zwischen der Russischen Föderation und der EU unterzeichnet.

In den 1990er Jahren galten die USA als anerkannter Führer der Weltgemeinschaft. Das störte nicht einmal das geschwächte Russland, das damals außenpolitisch orientierungslos war. In Europa agierte das »Tandem« Frankreich-Deutschland als Motor der europäischen Integration. Regionale Konflikte gab es durchaus, doch herrschte allenthalben der Eindruck, diese seien lenk- und kontrollierbar.

Am Ende des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend stellt sich die Situation folgendermaßen dar. In Russland sind liberale Reformen durchgeführt worden; auf dem Gebiet der politischen Demokratie aber ist nach Meinung der europäischen Partner Russlands eine rückläufige Entwicklung festzustellen. In Russland wurde eine »gelenkte Demokratie« errichtet, was den Aufbau »dekorativer« demokratischer Institutionen bedeutet, die der Willkür der Staatsgewalt ausgesetzt sind. In der Außenpolitik steht die Partnerschaft mit dem Westen in Frage. Russland

betont heute, dass sich seine außenpolitischen Interessen deutlich von den Interessen westlicher Länder unterscheiden können. Anstelle einer ideologischen Konfrontation wird, unter anderem im postsowjetischen Raum zwischen Russland und der EU, eine geopolitische Konfrontation wiederbelebt. Die Charta von Paris für ein neues Europa wurde entsorgt; in Europa zeichnen sich klare Trennungslinien ab. Nicht zuletzt wegen den drei Erweiterungswellen<sup>1</sup> der Nordatlantischen Allianz wird auch die Partnerschaft zwischen Russland und der NATO in Frage gestellt. Wir leben wieder in einer bipolaren Welt, mit Russland auf der einen Seite und auf der anderen Seite alle anderen.

Die OSZE wird gegen ihr Mandat immer mehr zu einer anti-russländischen Organisation. Im Dezember 2007 endete die Laufzeit des Abkommens über strategische Partnerschaft und Zusammenarbeit, doch die Perspektiven für den Abschluss eines neuen Vertrags sind sehr unsicher. Die Vereinigten Staaten spielen Weltpolizei in Afghanistan; im Irak sind sie gescheitert. Das französisch-deutsche Tandem arbeitet nicht mehr gut zusammen. Der Vertrag über die Raketenabwehr wurde von den USA verletzt. Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, der eine Vorhersagbarkeit der militärpolitischen Situation und eine ausreichende strategische Prävention gewährleistet und im Grunde genommen die Gefahr eines plötzlichen Angriffs aufgehoben hat, ist nicht mehr in Kraft. Es ist ein Zerfall des gesamten Rüstungskontrollregimes zu verzeichnen, das in den Jahren des Kalten Krieges unter Mühen entwickelt worden war.

Welche Schlussfolgerung lässt sich daraus ziehen? Die Lage auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit hat sich im Laufe der letzten 20 Jahre verschlechtert. Die europäische Sicherheit hat sich in eine Art »Patchwork-Decke« verwandelt. Dies veranlasste Dmitri Medwedew Handlungsbedarf zu konstatieren: Entweder muss eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur entstehen, oder aber die bestehende muss verbessert werden.

Eine weitere Überlegung, die dem Vorschlag von Präsident Medwedew zugrunde liegt, ist mit der amerikanischen Führungskrise verbunden. Fest steht, dass der Versuch, eine amerikanische Weltordnung zu schaffen, bislang gescheitert ist. Sollten die USA insistieren, werden sie auf noch

---

1. Die erste Welle umschließt den NATO-Beitritt Polens, Ungarns und Tschechiens im Jahre 1998, die zweite die Aufnahme Litauens, Lettlands, Estlands, der Slowakei, Sloweniens, Rumäniens und Bulgariens 2001 und die dritte den Beitritt Kroatiens und Albaniens 2009 sowie die Rückkehr Frankreichs im selben Jahr.

größeren Widerstand der anderen Akteure des internationalen Systems stoßen.

Besorgt ist der russische Präsident aber auch über die Zukunft des Völkerrechts. Die Weltordnung, die sich auf das Völkerrecht stützt, wurde im Jahr 1999 durch den Angriff der NATO auf Jugoslawien zerstört. Deswegen vollzogen sich die Handlungen der internationalen Terroristen gegen die USA am 11. September 2001 streng genommen schon in der Situation einer zusammenbrechenden Weltordnung – als es, vom Standpunkt des Rechts aus gesehen, schon nichts mehr zu zerstören gab. So gesehen handelten die Terroristen auf der Grundlage des realen Präzedenzfalls von 1999, der in seiner Gesamtheit von der »zivilisierten« Weltgemeinschaft akzeptiert und gutgeheißen worden war. Die Kriegshandlungen der USA im Irak und in Afghanistan geschehen ihrerseits unter Bedingungen, unter denen die Weltordnung und das Völkerrecht schon lange keine Geltung mehr haben. Ungebändigte Gewalt hat die Welt noch zerbrechlicher und schutzloser gemacht. Die Initiative von Dmitri Medwedew bekräftigt alle früheren Verpflichtungen, darunter auch jene, die die Normen des Völkerrechts betreffen.

Die weitere Argumentation für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur hat aber auch mit der Unzufriedenheit Russlands mit seinem Platz und seiner Rolle in der sich formierenden Weltordnung und in Europa zu tun. Russland repräsentiert sich heute als ein substantiell anderes internationales Subjekt als vor 20 Jahren. Zu Beginn der 1990er Jahre befand sich Russland – nach dem Zerfall der UdSSR – in einer tiefen wirtschaftlichen Krise und in einem zivilisatorischen Schock. In Europa wurde Russland damals als eine Art »großes Polen« wahrgenommen, an das man die gleichen Kriterien und Standards anlegte wie an die Länder Zentral- und Osteuropas. Russland wiederum nahm Europa als ein erfolgreiches Integrationsprojekt wahr, in das es sich, wenn auch nur mit den Rechten eines »demütigen Schülers«, einzuordnen bereit war.

Mittlerweile ist die Situation eine grundsätzlich andere. Die Europäische Union befindet sich – wie viele in Russland glauben – im Zustand einer tiefen Krise, was mit ihrer Erweiterung und dem Unvermögen zusammenhängt, die neuen Mitgliedstaaten schnell an die Standards der Gemeinschaft heranzuführen. Das Scheitern der europäischen Verfassung signalisiert eine Identitätskrise. Russland dagegen hat aus seiner Krise herausgefunden (oder ist selbstsicher auf dem Weg dorthin) und fühlt sich mit jedem Jahr nachhaltiger als ein eigenständiges und selbständiges Kraftzentrum.

Das reale politische und wirtschaftliche Gewicht Russlands hat während der letzten 20 Jahre deutlich zugenommen, und das Land wirft daher die Frage auf, warum seine Rolle bei der Lösung von Schlüsselfragen der europäischen Sicherheit nicht seinem Potenzial entspricht. Russland ist in Fragen der allgemeuropäischen Sicherheit ein gleichberechtigter Mitspieler und sollte auch den Platz einnehmen, der seinen wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten entspricht. Die Schlüsselregion der Welt, welche maßgeblich die globale Sicherheit garantiert, ist und bleibt Eurasien. Russland kann als eurasisches Land kein untergeordneter Partner sein, wenn man von ihm eine entschlossene Teilnahme am Kampf gegen die neuen Herausforderungen und Bedrohungen erwartet, darunter der transnationale Terrorismus. Andererseits begreift Russland heute in einem größeren Maße als vor 20 Jahren die europäische Dimension seiner nationalen Identität. Für die russländische Gesellschaft ist Russland eindeutig ein Teil Europas. Natürlich ist es in geopolitischer Hinsicht ein eurasisches Land, aber kulturell, ja sogar politisch ist es zweifellos ein europäisches, was in Europa außer in Polen und den baltischen Ländern auch niemand in Frage stellt.

Davon abgesehen hat die russländische Führung im Jahr 2008 endlich eine Entwicklungsstrategie für die Zeit bis zum Jahr 2020 formuliert. Diese wurde durch die Strategie der nationalen Sicherheit bekräftigt, die Präsident Medwedew am 12. Mai des gleichen Jahres in Kraft setzte. Die größte Schwierigkeit dieser Strategie besteht darin, dass Russland die einseitige Rohstofforientierung seiner Wirtschaft überwinden und ein auf Innovation basierendes Entwicklungsmodell implementieren muss. Dieser durchdachten Strategie entsprechend sind die Prioritäten der russischen Außenpolitik offensichtlich. Das zentrale außenpolitische Ziel der »Strategie 2020« besteht darin, dass Russland Teil des technologischen und innovativen Raumes eines großen Europas werden soll.

Ein großes Europa – das ist das »Dreieck« Europäische Union, Vereinigte Staaten von Amerika und Russland. Diese drei internationalen Akteure sind einander, wie Dmitri Medwedew unterstrichen hat, durch Werte der christlichen Zivilisation verbunden; keiner der ernst zu nehmenden Philosophen, Historiker und Kulturologen wie Oswald Spengler oder Arnold J. Toynbee hat das je in Abrede gestellt. Russlands Partner ziehen in Europa aber nicht selten künstliche Trennungslinien, ungeachtet der oft verkündeten definitiven Beendigung des Kalten Krieges. Hinzu kommt, dass angesichts der Grundtendenzen der weltweiten

Entwicklung (die Überhöhung Asiens, der Ausbruch eines antiwestlichen islamistischen Extremismus, der transnationale Terrorismus, die Verbreitung von Kernwaffen usw.) die euroatlantische Zivilisation entweder geeint sein oder Stück für Stück zugrunde gehen wird.

Eine weitere Argumentationslinie der Diskussion über die russische Initiative für eine neue Sicherheitsarchitektur hebt darauf ab, dass angesichts der veränderten Beziehungen zwischen Russland und der westlichen transatlantischen Gesellschaft die schrittweise Schaffung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur realistischerweise erwartet werden kann. Diese Beziehungen wurden in den Jahren 2004–2008 auf eine harte Bewährungsprobe gestellt, und die Ereignisse dieser Jahre haben gezeigt, dass trotz einer zeitweiligen Abkühlung der Beziehungen kein Rückfall in den Kalten Krieg zu befürchten ist. Auf konfrontative Rhetorik sollte man nicht reagieren; sie zielt oftmals auf das eigene politische Publikum.

Auch die Beziehungen von Russland zur NATO haben sich verändert. In keinem offiziellen Dokument – weder im Außenpolitik-Konzept von 2008 noch in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2009 – wird »die NATO [als] eine militärische Bedrohung für Russland dar[ge]stellt«. Die russländischen Militärs wissen, dass die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konflikts zwischen Russland und der NATO gleich null ist. Doch die Tatsache, dass sich an Russlands Grenzen die in der Menschheitsgeschichte mächtigste Militärorganisation formiert hat, kann von den Personen, die für die Sicherheit und Verteidigung des Landes verantwortlich sind (im Verteidigungsministerium, im Außenministerium u.a.) nicht ignoriert werden. Überdies hat Russland begonnen zu begreifen, dass die Erweiterung der NATO nicht nur eine Bedrohung, sondern auch eine zivilisatorische Herausforderung bedeutet, sofern die Erweiterung dazu führt, dass Trennungslinien zwischen Russland und Europa gezogen werden. Der Erweiterungsprozess der NATO erweckt bei der russländischen Elite den Eindruck, dass Russland aus der euroatlantischen Gemeinschaft ausgestoßen wird – aus einem großen Europa, als dessen Teil es sich versteht. Doch scheint die NATO-Erweiterung heute in eine Sackgasse geraten zu sein, worüber Zbigniew Brzeziński (*Russia in Global Affairs* Nr. 4, 2009) kürzlich schrieb: »Wenn sie ihre historische Relevanz beibehalten will, kann sich die NATO nicht bis zur Unendlichkeit in weltweiten Maßstäben ausdehnen. (...) Die Bemühungen, die auf die Schaffung einer solchen Allianz ausgerichtet sind, haben zudem das Potenzial, die transatlantische Identität der NATO zu zerstören«.

In der transatlantischen Gemeinschaft zeichnen sich aber auch positive Entwicklungen ab. Die Regierung von Barack Obama hat ihre Entschlossenheit demonstriert, die Interessen Russlands zu berücksichtigen und mit ihm einen konstruktiven Dialog über die Probleme internationaler Sicherheit zu führen. Die USA haben die Pläne, die Ukraine und Georgien in die NATO aufzunehmen, ausgesetzt, haben mit Russland die Verhandlungen über die atomare Abrüstung wieder aufgenommen und haben die Ablehnung eines dritten Testgeländes für die Raketenabwehr in Europa verkündet. Und obwohl diese Entscheidungen pragmatischer Natur waren, haben sie die Sicherheitsinteressen und die Besorgnis Moskaus berücksichtigt. Die Westeuropäer beginnen heute, eine aktivere Rolle bei der Lösung von Sicherheitsproblemen zu spielen, denn sie verstehen, dass man diese Probleme unter den Bedingungen einer Krise in der amerikanischen Führerschaft nicht allein den USA überlassen darf und dass alle Sicherheitsfragen, die die Interessen Europas, der USA und Russlands berühren, miteinander verknüpft sind. Die Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen zum Beispiel, worüber die USA, Westeuropa und Russland gleichermaßen besorgt sind (und in Teilen auch der Erfolg der im Jahr 2010 bevorstehenden Konferenz zur Überprüfung des Vertrags zur Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen), wird unter anderem davon abhängen, wie sich die Probleme des Abbaus strategischer Angriffskräfte zwischen den Vereinigten Staaten und Russland lösen lassen.

## **Was passt Russlands Partnern nicht?**

Die Initiative von Dmitri Medwedew weist noch Mängel und Unklarheiten auf. Das ist aber völlig normal, da die Diskussion gerade erst begonnen hat. Leider wurde diese Initiative nicht gleich zu Anfang konkretisiert; sie wurde deshalb von Russlands Partnern als ein weiterer Versuch wahrgenommen, die NATO abzuschaffen. Erst ein halbes Jahr später stellte Dmitri Medwedew klar, dass Russland die Auflösung bereits bestehender und handelnder Organisationen im Bereich der europäischen Sicherheit keinesfalls anstrebt.

Außerdem haben westliche wie auch russische Experten hervorgehoben, dass die Initiative im Grunde nichts Neues darstellt: Unter anderem blieben die von den Partnern vorgeschlagenen Bestandteile einer zukünftigen Europäischen Sicherheitsarchitektur unverändert. Frühere Verein-



barungen, darunter auch jene, welche in der Charta von Paris für ein neues Europa verabschiedet wurden, wurden bestätigt, obwohl die Charta in Vergessenheit geraten ist.

In den Vorschlägen von Dmitri Medwedew ist bisher kein Realisierungsmechanismus vorgesehen. Aber auch das ist verständlich. Ein solcher Mechanismus muss in Verhandlungen ausgearbeitet werden. Unklar ist auch das Verhandlungsformat, obwohl der Präsident der Russischen Föderation vorgeschlagen hat, einen gesamteuropäischen Gipfel durchzuführen. Der russische Wunsch, für die Erörterung der Initiative das Format der OSZE zu nutzen, ist einleuchtend und verständlich. Doch die Strukturen der OSZE implizieren ein sehr schwieriges Verhandlungsformat. Wenn diesem Format weitere Akteure hinzugefügt werden, namentlich NATO, EU und OVKS, könnten die Verhandlungen praktisch unmöglich, zumindest das schnelle Erreichen konkreter Vereinbarungen erschwert werden. Die OSZE hat aus russischer Sicht die Hoffnungen der gesamten transatlantischen Gemeinschaft, womit Europa, Amerika und Russland gemeint sind, nicht erfüllt, weil kein umfassendes System europäischer Sicherheit existiert – wobei das Vorhaben, ein solches zu schaffen, Teil des Mandats der OSZE ist. Mit den Jahren hat die OSZE wachsende politische Hilflosigkeit demonstriert und sich überdies als unfähig erwiesen, eine eigene Militärkomponente zu schaffen, ohne die eine Mitwirkung an der Lösung von Problemen der europäischen Sicherheit unmöglich war: Die OSZE blieb ein »Mandat ohne Macht«. Darüber hinaus ist es den Partnern Russlands mit Hilfe früherer russischer »Verbündeter« gelungen, die OSZE in vieler Hinsicht in eine anti-russländische Organisation zu verwandeln. Die USA und eine Reihe anderer westlicher Länder haben aus der OSZE ein Instrument zur Durchsetzung außenpolitischer Interessen zu machen versucht. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf Einwirkungsversuche auf die Entwicklungen in den GUS-Staaten, auf Versuche der Neuordnung der »europäischen Peripherie«, auf den Druck, der auf Nicht-Mitgliedstaaten der NATO und EU mit dem Ziel einer Veränderung ihrer politischen Orientierung ausgeübt wurde (bis hin zur Ablösung ihrer Regierungen) sowie auf die Verdrängung Russlands aus den friedensschaffenden Verhandlungsformaten zur Beilegung »eingefrorener Konflikte«.

Die OSZE hat in Sicherheitsfragen sehr wenig erreicht, weil die westlichen Staaten ihre Sicherheitssysteme nicht auf der OSZE aufgebaut haben, sondern auf jener Organisation, die die Macht, aber nicht das Mandat hatte, nämlich die NATO. Die Überwindung dieses »NATO-

Zentrismus« ist eines der Probleme beim Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.

Die Beziehung Russlands zur NATO, die in den letzten 20 Jahren höchst widersprüchlich und inkonsequent war, sollte zukünftig auf Pragmatismus und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen basieren. Zwar ist offensichtlich, dass die NATO ein Produkt und Rudiment des Kalten Krieges ist, das schon im Moment des Zerfalls der UdSSR zu einem politischen Anachronismus wurde. Aber man muss von den gegebenen Realien ausgehen: Die Allianz ist und bleibt eine geopolitische Kraft, die auf die Sicherheitssituation an Russlands Grenzen Einfluss nimmt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges, als sich die Zahl der Mitgliedsländer der Allianz begleitet von Deklarationen über die »Transformation« der NATO – und gegen den Protest Russlands – fast verdoppelte (heute umfasst sie 28 Länder), war es für die russländische politische Elite offensichtlich, dass die neue politische Mission der NATO in deren Erweiterung in Richtung Russland bestand. Konzeptionell wird die neue Mission der NATO nach dem Kalten Krieg als Bemühung um den »Vormarsch der Demokratie und die Gewährleistung von Stabilität« gefasst. Doch im Kern bleibt die NATO eine Organisation, die gegen Russland ausgerichtet ist.

Mit der Unterzeichnung der Gründungsakte des Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rates (»NATO-Russia Permanent Joint Council«, PJC) 1997 in Paris, eröffneten sich der Russischen Föderation Möglichkeiten, durch ihre Beziehungen mit der Allianz auf eine Umformung des nordatlantischen Blocks in ein Element eines gesamteuropäischen Sicherheitsmechanismus hinzuarbeiten. Jedoch entstand durch die Gründungsakte, wie es viele russländische und ausländische Experten 1997 auch vorausgesagt hatten, lediglich eine »Papierorganisation«, die niemanden zufriedenstellte. Diese Entwicklung der Ereignisse bestätigte, dass für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO ein Entgegenkommen seitens der NATO, durch eine Erneuerung und radikale Transformation, erforderlich ist. Dann erst könnte die NATO die militärische Komponente des sich formierenden Systems europäischer Sicherheit werden. Der NATO-Russland-Rat (NRR), der 2002 an die Stelle des PJC trat, hat eine solche Entwicklung bislang ebenso wenig anstoßen können.

Bei allen Unterschieden in ihren taktischen und geopolitischen Prioritäten haben Russland und die NATO eine erhebliche Bandbreite sich überschneidender Interessen bei der Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen wie Terrorismus, regionale Krisen, Natur- und zivilisatorische

Katastrophen. In den Dokumenten der Allianz wurde nicht nur einmal festgehalten, dass die Partnerschaft zwischen Russland und der NATO ein strategisches Element zur Verstärkung der Sicherheit im euroatlantischen Raum darstellt. Durch die Zunahme der Herausforderungen und Bedrohungen für die internationale Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts werden quasi alle Akteure dazu gezwungen, neue, effektivere Varianten der Partnerschaft zu deren Bekämpfung zu finden. Im NATO-Russland-Rat gilt es, eine umfassende Kooperation in Gang zu setzen.

Die Mehrheit der in- und ausländischen Experten ist heute der Meinung, dass es im Rahmen der OSZE aktuell kaum Chancen für den Abschluss eines umfassenden, juristisch verbindlichen Vertrags über eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur gibt. Auch in anderen Kontexten sind die Bedingungen für den Abschluss von Verträgen nicht günstig.<sup>2</sup> Selbst wenn ein solcher Vertrag abgeschlossen würde, entstünden gewaltige Probleme bei der Ratifizierung, was sicher mehr als nur ein Jahr in Anspruch nehmen würde. Die neuen NATO- und EU-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien, Estland, Lettland und Litauen, für die die Errichtung einer politischen Absperrung zwischen der Russischen Föderation und dem Westen ein wichtiges Anliegen darstellt, werden alles tun, um die Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheitsstrukturen unter Beteiligung Russlands zu verhindern. Wichtig ist die Vertragsinitiative dennoch, da erstmals in 20 Jahren eine für Europa positive (und nicht negative) Agenda formuliert wurde. Sollte es gelingen, Verhandlungen in Gang zu bringen, wird dies ein großer Erfolg für alle Beteiligten sein. Aus russischer Sicht ist der Prozess selbst entscheidend. Und selbst wenn sich die Verhandlungen über zehn, 15 oder 20 Jahre hinziehen, liegt darin kein entscheidendes Problem, denn zu verhandeln ist viel besser als nicht zu verhandeln, besser als der Stillstand des Verhandlungsprozesses zu Sicherheitsfragen in letzten zehn bis 15 Jahren. Dies ist nicht Russland anzulasten, denn die Bush-Administration hat Verhandlungen über Sicherheitsfragen blockiert. Die Initiative von Dmitri Medwedew zielt nun auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen über Schlüsselfragen euroatlantischer Sicherheit. Das Wichtigste ist, eine neue Plattform zur Diskussion der realen Fragen europäischer Sicherheit zu schaffen. Vielleicht gelingt es, eine Art politische »Schirmdeklaration« nach dem Beispiel von Helsinki II abzuschließen – und das wäre gut.

---

2. Siehe z. B. S. Karaganow (2009): »Wsgljad s wostoka«, in: *Rossijskaja gaseta* (11.9.2009).

## Mögliche Entwicklungsszenarien

In der Konstellation, die gegenwärtig im euroatlantischen Raum entsteht, kann die Entwicklung der Ereignisse nach drei Szenarien ablaufen.

Das erste Szenario: Die Verhandlungen fangen gar nicht erst an oder werden durch politische Bedingungen blockiert – alles bleibt so, wie es ist. Das ist das ungünstigste Szenario, weil es eine weitere Degradierung des Rüstungskontrollregimes impliziert, weil es einschließt, dass die Verbreitung atomarer und anderer Massenvernichtungswaffen nicht unterbunden werden kann, weil es die Förderung militärischer Gewalt durch unkontrollierten Waffenhandel einschließt mit der Konsequenz, dass solche Waffen auch in die Hände von Terroristen gelangen können.

Das zweite Szenario: Die Verhandlungen beginnen. Zwar kommt es in absehbarer Zeit zu keinem Vertragsabschluss, aber über dieses Format werden sektorale Übereinkünfte auf dem Gebiet der Sicherheit erreicht. Eine politische Deklaration nach dem Vorbild von Helsinki könnte beschlossen werden, was gut wäre, da sie eine Art »Schirmdeklaration« darstellen würde, die einen Rahmen schaffen würde, in dem die Verhandlungen fortgeführt werden können. Das ist ein gutes Szenario.

Und das dritte Szenario: Die Verhandlungen beginnen, aber die reale europäische Sicherheitsarchitektur bleibt NATO-zentriert, allerdings unter Beteiligung von Russland. Die NATO entwickelt sich von einem geschlossenen Militärblock zu einer friedensstiftenden Organisation kollektiver Sicherheit.

Die Partnerschaft mit Russland entfaltet sich über den Mechanismus des NATO-Russland-Rats, und es gelingt, das Potenzial, das die Erklärung von Rom im Jahre 2002 in sich barg, auszuschöpfen. Die Transformation der nordatlantischen Allianz von einem geschlossenen Block in eine friedensstiftende Organisation unter Einbeziehung Russlands würde aber auch an Russland weitreichende Anforderungen stellen, sich zu ändern. Insbesondere müsste Russland eine weitreichende Militärreform durchführen, um sich in die neue europäische Sicherheitsarchitektur einzufügen.

Eine optimale Variante wäre die Kombination der beiden letzten Szenarien, wenn parallel mit den Verhandlungen und dem Abschluss sektoraler Übereinkünfte auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit auch eine Transformation der nordatlantischen Allianz einherginge – und wenn die beteiligten Akteure durch den Mechanismus des NRR ein neues Niveau der Partnerschaft erreichen würden.

Die Deklaration des NRR vom 28. Mai 2002 sieht Anstrengungen der Zusammenarbeit in einem breiten Aufgabenbereich internationaler Sicherheit vor. Die Politik Russlands sollte jetzt in Bezug auf die Allianz darin bestehen, die Zusammenarbeit mit ihr unter Berücksichtigung der bestehenden Möglichkeiten und Laufzeiten auszubauen. Dabei geht es insbesondere um größere Einflussmöglichkeiten auf europäische und internationale Prozesse, um die Transformation der NATO zu für Russland günstigen Bedingungen und die Schaffung von Voraussetzungen für den Beitritt Russlands in eine erneuerte euroatlantische Organisation.

Doch das neue strategische Konzept der NATO dürfte kaum eine Transformation der Organisation im Sinne Russlands vorsehen.<sup>3</sup> Nach westlichen Medienberichten gehört zu den Schlüsselementen des neuen NATO-Konzepts auch der umfassende Komplex der Präventivmaßnahmen (darunter Aufklärungs- und nachrichtendienstliche Maßnahmen), welche Angriffen auf die NATO-Mitglieder vorbeugen oder jede Form einer potenziellen Schädigung abwenden sollen, was auch Präventivschläge einschließt. Eine wichtige Rolle wird dabei der schnellen NATO-Eingreiftruppe (»NATO Response Force«) als technisch am weitesten entwickelten militärischen Instrument zukommen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das neue Konzept – als äußerstes Mittel – erstmals offiziell den Einsatz atomarer Waffen durch die NATO vorsehen wird.

Die neue NATO-Strategie wird die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen regulieren und Bezüge zur UNO-Charta erhalten. Sie wird aber gleichzeitig (zum Beispiel unter der Annahme des Endes des Westfälischen Systems und der Erosion der Rolle des Internationalen Rechts) auch die Möglichkeit harter Gewaltanwendung ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats vorsehen, und zwar an dem Ort und zu der Zeit, wo die NATO dies für unumgänglich hält.<sup>4</sup>

Was ist nötig, um einen wirklichen Transformationsprozess der NATO in Gang zu bringen? Europa müsste seine »NATO-Zentriertheit« über-

---

3. Das im Jahre 1999 verabschiedete Strategische Konzept der NATO hat den geographischen Handlungsspielraum des Blocks ausgedehnt: Er kann nun – entgegen dem Washingtoner Vertrag von 1949 – militärische Aktionen auch außerhalb der territorialen Grenzen seiner Mitgliedstaaten durchführen. Das hat dem Einfall der NATO in Jugoslawien im Jahre 1999 eine »Rechtsgrundlage« gegeben. Das geltende strategische Konzept der NATO verwandelt also die Allianz von einer Verteidigungsunion in eine angreifende Militärorganisation, die außerhalb ihres Verantwortungsbereichs agiert, der durch das Washingtoner Abkommen vorgegeben ist.

4. Siehe z. B. *Politika* (2.4.2009).

winden und eine intellektuelle Anstrengung zur Überprüfung seiner Voreingenommenheit und seines Misstrauens gegenüber Russland unternehmen. Der wichtigste Akteur auf dem Feld europäischer Sicherheit sind die Vereinigten Staaten von Amerika; wenn es nicht gelingt, sich mit ihnen über die Transformation der NATO zu verständigen, wird es keine neue Sicherheitsarchitektur geben.

Aber auch Russland muss einige Schritte des Entgegenkommens machen und in einer Reihe von Aspekten seine negative Einstellung gegenüber der NATO überdenken. Gefordert ist heute die Entideologisierung der russischen Beziehungen mit der Allianz: im Kontext einer umfassenden und pragmatischen Sicht auf die internationalen Prozesse in Europa und der Welt sowie im Kontext einer korrekten Auslegung der nationalen Interessen Russlands.

Sollen die Verhandlungen Erfolgsaussichten haben, sind politische Bedingungen unzumutbar. Die westlichen Partner versuchen nicht selten, Bedingungen zu stellen, zum Beispiel dadurch, dass die Verhandlungen über die neue europäische Sicherheitsarchitektur mit der Forderung nach der Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Russland verknüpft werden. So etwas führt nicht weiter, auch weil sich in Russland niemand vorstellen kann, dass die Regierung ihre Position zu Abchasien und Südossetien zur Disposition stellen könnte.

Auf die Frage, ob ein völlig neues System aufgebaut oder das vorhandene auf Vordermann gebracht werden soll, gibt es bislang keine Antwort. Doch man darf keinesfalls die alte Architektur vollständig zerstören, um eine neue zu schaffen. Es gilt, ein neues Haus zu bauen, ohne das alte abzureißen. In den Worten Schopenhauers: »Wer in diese Welt kam, um sie zu ändern, der soll sich freuen, wenn es ihm gelingt, mit knapper Not davonzukommen.«

Die meisten vorausschauenden politischen Entscheidungsträger des Westens sehen heute ein, dass das Hauptproblem euroatlantischer Sicherheit nicht die Einbeziehung der Länder Zentral- und Osteuropas, des Baltikums, Georgiens oder gar der Ukraine ist. Das Hauptproblem ist die Einbeziehung Russlands. Bevor man die Frage der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur diskutiert, muss deshalb eine weitaus ernstere Frage geklärt werden – die Frage nach der Beziehung Russlands zum Westen und des Westens zu Russland. Russland definiert sich als Teil des Westens, dies ist Teil der nationalen Identität. Der Westen aber ist sich unsicher: Kann es eine echte Partnerschaft mit Russland geben? Die historischen Präzedenzfälle sind keine Ermutigung. Gleichwohl gibt es jetzt

eine Chance für eine reale Partnerschaft mit Russland. Dadurch, dass Russland eine neue Agenda für ein großes Europa vorgeschlagen hat, hat das Land gezeigt, dass es für eine solche Partnerschaft bereit ist. Nun hat der Westen das Wort.