

Optionen und Chancen für eine kooperative Sicherheitspolitik in Europa

PETER W. SCHULZE

Weichenstellung für die 1990er Jahre: Das Ende der Illusion vom gemeinsamen europäischen Haus

Nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa schien die Schaffung eines Systems kooperativer Sicherheit im Bereich des Möglichen zu liegen. Doch die NATO-Osterweiterung und die Kriege auf dem Balkan entlarvten solche Hoffnungen als Illusion. Der Konsens der damaligen Großmächte, der es trotz der bipolaren Struktur des internationalen Systems in der Dekade zuvor erlaubt hatte, die Teilung Europas zu beenden, zerbrach. Das postsowjetische Russland wurde aufgrund seiner transformationsbedingten Systemkrise ab 1994 aus der Mitgestaltung der europäischen Politik hinausgedrängt.

Der Kalte Krieg wurde beendet, aber das Ziel der Schaffung eines »gesamteuropäischen Hauses« mit übergreifender, verbindender Sicherheitsarchitektur, rückte immer weiter in die Ferne. Auch die Ersatzlösung von »interlocking security institutions« war nur kurzlebig. Doch es gelang der NATO, ihre Identitätskrise vermittels einer erweiterten Sicherheitsagenda zu überwinden und sich als »neue NATO« zu definieren. Zwei Ziele rückten in den Vordergrund; sie versprachen dauerhafte Legitimation im post-bipolaren Europa: Das erste war der Stabilitätstransfer nach Mittel- und Osteuropa durch die Osterweiterung, die sich in zwei Wellen vollzog. Das zweite bestand darin, ein Sicherheitssystem gegen das während der Jelzin-Ära am Rande einer Systemkrise balancierende Russland aufzubauen, denn Russland drohte im Chaos zu versinken und damit außen- und sicherheitspolitisch unberechenbar zu werden.

Die systemische Krise des postsowjetischen Russland produzierte eine andere Bedrohungslage als die aus der bipolaren Welt bekannte. Es galt nicht mehr, militärische Gefahren abzuwehren, sondern sich gegen die Folgen der Transformation, des wirtschaftlichen Niedergangs und der befürchteten innenpolitischen Polarisierung Russlands zu wappnen. Sogar die separatistische Fragmentierung des Landes schien möglich; sie

hätte einigen Akteuren in Washington (Zbigniew Brzeziński) gut ins Konzept gepasst. Während die kollektive Verteidigungsfunktion der »alten« NATO in den Hintergrund rückte, bezog die »neue NATO« ihre Legitimation primär aus einem Rollenwandel. Sie verstand sich fortan als Institution, die Stabilität nach Zentral- und Ostmitteleuropa bringen sollte, damit Demokratie und Marktwirtschaft erblühen konnten. Ziel der beiden Erweiterungsrounden der NATO war die Sicherheitsverankerung dieser Region im transatlantischen Bündnis.

Diese Entwicklung wurde von den Verantwortlichen in Russland als Ausgrenzung wahrgenommen und förderte emotionale und irrationale Prothaltungen unter den neuen Machteliten. Die transatlantische Staatengemeinschaft nahm darauf keine Rücksicht, denn Russland war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr in der Lage, eine aktive Rolle in der internationalen Politik zu spielen. In der außen- und sicherheitspolitischen Experten-Community Moskaus verdichtete sich die Befürchtung zur Gewissheit: »The Cold War, which was never declared over, has proven to be unfinished«.¹

Im neuen Millennium kehrte Russland ins Konzert der Großmächte zurück. Dies zum einen, weil ein acht Jahre anhaltender Wirtschaftsboom dem Kreml die Wiederherstellung der Staatsautorität, die Linderung von sozialer Not, aber auch die Eindämmung verselbstständigter oligarchischer Macht gestattete. Zum anderen erklärte Moskau seine Bereitschaft, im Bündnis gegen den Terror mitzuwirken. Der »honeymoon« mit den USA hielt sogar während des Irak-Krieges an. Erst mit der Jukos-Affäre und dem Prozess gegen Chodorkowski schlug die Stimmung um und der Kreml sah sich erneut massiver Kritik ausgesetzt. Doch eine Marginalisierung Russlands wie in den 1990er Jahren ließ sich nicht mehr durchsetzen, denn dafür waren die wirtschaftlichen und poli-

1. Karaganov, Sergei und Timofei Bordachev (2009): »Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture«, Dokument des Valdai-Discussion Club; London, 8.–10. Dezember 2009; <http://eng.globalaffairs.ru/>. Darin heißt es, dass die Entscheidung zur NATO-Osterweiterung »has dealt a blow to Russia's trust towards the United States and its allies. Russia's elite, which views itself as the victor in the struggle against totalitarian Communism, has never considered its country defeated in the Cold War. Meanwhile, the West has been trying to treat it as a defeated country, which has laid a deep foundation for a new and potentially rough confrontation. The situation is simple: the Old West will have to either try to ›finish off‹ Russia or to conclude an honorable peace with it and thus finish, once and for all, the ›unfinished‹ Cold War.«

tischen Verbindungen zu Mitgliedsstaaten der EU zu eng geworden. Der trianguläre Zuschnitt der russischen Außen- und Sicherheitspolitik zahlte sich nun aus.

Außerdem knüpfte der Kreml an der früheren Sowjetpolitik an und reanimierte Bündnisse, die eine Dekade lang kaum beachtet worden waren. Vorsichtig ging Moskau auch daran, neue Bündnisse aufzubauen, die wenige Jahre davor undenkbar erschienen wären, so die Shanghai Cooperation Organisation/SCO, die Russland, China und die zentralasiatischen Staaten umfasst, aber auch für Indien, Afghanistan und den Iran attraktiv ist.

Gleichwohl befand sich Moskau in einer alles andere als komfortablen Position, denn über verlässliche Bündnispartner verfügte das Land nicht. Die GUS zerbrach² und wurde zum Zankapfel zwischen Russland und einer ausgreifenden EU und NATO; die Versuche, diesen Prozess durch die Schaffung regionaler Bündnisse wie den Einheitlichen Wirtschaftsraum von 2003 aufzuhalten, scheiterten. Moskau wurde nach Eurasien abgedrängt. Dort entstanden militärische und wirtschaftliche Kooperationsformen, die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EURASEC)³ und die Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (ODKB)⁴.

2. Wipperfürth, Christian (2007): *Russland und seine GUS-Nachbarn: Hintergründe, aktuelle Entwicklung und Konflikte in einer ressourcenreichen Region*. Stuttgart: Ibidem; Peter W. Schulze (2008): »Zieloptionen russischer GUS-Politik: Geopolitische Neuordnung des Sicherheits- und Kooperationsraumes oder vernachlässigte Konfliktzone?«, Institut für internationale liberale Politik/ILP, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe (März 2008). Die GUS ist an zwei Faktoren gescheitert. Erstens an den Eigeninteressen der zur Macht gelangten nationalen Cliquen, die unfähig zur Kooperation untereinander wie mit Moskau waren. Zweitens hat die Politik Moskaus selbst die GUS geschwächt: Schon in der Jelzin-Phase genoss die GUS keine Priorität in der russischen Politik, und seit der Rückkehr Russlands auf die weltpolitische Bühne scheint Moskau den Zusammenbruch der GUS billigend in Kauf zu nehmen.
3. Die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft wurde am 10. Oktober 2000 von den GUS-Staaten Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan gebildet. 2002 erhielten die Staaten Moldawien und Ukraine Beobachterstatus in der EURASEC, später kam Armenien hinzu. 2006 trat auch Usbekistan der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft bei, ließ aber 2009 seine Mitgliedschaft ruhen.
4. Am 7. Oktober 2002 unterzeichneten die Präsidenten von Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan in Taschkent einen Vertrag über Kollektive Sicherheit (Collective Security Treaty Organisation [CSTO] oder Organisationsija Dogowora o Kollektivnoj Bjesopasnosti [ODKB]). Usbekistan trat dem Abkommen 2006 bei.

Der »Weckruf« Putins auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007, spätestens aber der Kaukasus-Konflikt bewirkten, dass das Problem von NATO und EU nicht länger ignoriert werden konnte. Moskaus massiver Militäreinsatz gegen Georgien war ebenfalls ein Warnsignal, das unterstreichen sollte, dass es eine dritte Runde der NATO-Osterweiterung nicht geben dürfe. Es wurde deutlich, dass Russland eine Fortsetzung dieser Politik nicht hinnehmen würde.

Umbrüche im internationalen System: Der schnelle Abschied von der Hegemonie

Nach dem Untergang der UdSSR, also vom Beginn der 1990er Jahre bis zum Irak-Krieg im Jahr 2003, waren die USA die hegemoniale Machtfigur des internationalen Staatensystems. Nach den Rückschlägen im Irak und vor allem in Afghanistan wuchsen Zweifel, dass die Vereinigten Staaten die damit verbundenen Lasten auf Dauer schultern können. Der dem zugrunde liegende relative Niedergang der USA hat aber nicht nur externe Ursachen, sondern resultiert aus einer Kombination vieler Faktoren, die nicht urplötzlich zu Beginn des neuen Millenniums oder nach dem zweiten Irak-Krieg zu wirken beginnen. Bereits in den Zeiten des bipolaren Systems war eine Asymmetrie zwischen geostrategischer, militärischer Projektionsmacht einerseits und wirtschaftlicher Gestaltungsmacht andererseits entstanden. So billigten die europäischen und asiatischen Bündnispartner den USA uneingeschränkt die Rolle der Blockführungsmacht zu, während Washington diesen bei der Entfaltung ihres wirtschaftlichen Potenzials freie Hand ließ. Schon während der 1980er Jahre schrumpfte selbst in Sektoren der Hochtechnologie, abgesehen vom Rüstungssektor, die Überlegenheit der USA. In den wirtschaftspolitischen Debatten wurde zwar betont, »manufacturing matters«⁵, doch gingen wegen dem Überborden des Finanzkapitals zusehends industrielle Produktionskapazitäten verloren. Die Folgen wurden durch imperiale Missionsziele überspielt. Die seit August 2008 anhaltende Finanzkrise scheint nun die Führungsfähigkeit der USA im transatlantischen Bündnis grundsätzlich in Frage zu stellen. Die geopolitische Überdeh-

5. Cohen, Stephen und John Zysman (1987): *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*. New York: Basic Books; Lester Thurow (1983): *Dangerous Currents: The State of Economics*. New York: Vintage.

nung der amerikanischen Militärmacht, die sich verschlechternde Wettbewerbsposition selbst bei Hochtechnologien und die immense Staatsverschuldung, all dies deutet auf eine Schiefelage der einstigen Supermacht hin. Die Sprengkraft all jener Krisenfaktoren wird nicht ohne Rückwirkungen auf das amerikanische Außenverhalten bleiben.

Die Sorge, dass die US-Außenpolitik isolationistisch werden könnte, bewegte Joschka Fischer. In einem Beitrag in der »Moscow Times« postuliert er, dass die globale Finanzkrise die Welt dramatisch verändern wird. Europa und die USA seien die Verlierer. Als Folge davon sei eine grundlegende Richtungsänderung der amerikanischen Außenpolitik nicht auszuschließen: »In particular, the European focus of U.S. foreign policy, which was previously a matter of course, will increasingly become a thing of the past.«⁶

Mit der Rückkehr Russlands auf die internationale Bühne und dem Aufstieg der Schwellenländer des asiatisch-pazifischen Raumes und Südamerikas zu Machtfaktoren scheint die Frage nach dem Strukturprinzip und der Gestalt des internationalen Systems de facto beantwortet. »Die Multipolarität ist Realität, und die Notwendigkeit globaler Kooperation ergibt sich daraus zwingend«, schreibt Hans-Dietrich Genscher.⁷ Die Gestaltungsprinzipien dieser neuen multipolaren Weltordnung erfordern eine neue Qualität von »verpflichtender Nachbarschaft« (Genscher 2008), in der die Regeln und Integrationserfahrungen der Europäischen Union einen hohen Stellenwert haben und vielleicht auch ein Zukunftsmodell aufzeigen könnten.

Die Europäische Union als zaghafter Akteur: Die Herausforderung Zwischeneuropa

Die EU verfügt zweifellos über das Potenzial, um als Akteur bei der Gestaltung der zukünftigen Weltordnung eine wichtige Rolle zu übernehmen. Nach den Veränderungsprozessen hin zu einem multipolaren internationalen System und dem Hegemonieverlust der USA sind die Gestaltungsspielräume der EU sogar noch weiter geworden. Ihre innere

6. Fischer, Joschka (2008): »Europe Can't Bank on Past«, in: *The Moscow Times* (1.12.2008).

7. Genscher, Hans-Dietrich (2008): »Für eine Weltnachbarschaftsordnung«, in *EAZ* (24.10.2008): 9.

Heterogenität, die durch die Erweiterungspolitik noch zugenommen hat, machte sie jedoch faktisch handlungsunfähig. Die Konsensunfähigkeit europäischer Mitgliedstaaten zeigte sich in ihrer Hilflosigkeit, auf die Herausforderungen der 1990er Dekade zu reagieren. So dauerte es zwölf lange Jahre, bis aus den Vorgaben des Maastrichter Vertrages, der eine integrierte europäische Verteidigung vorsieht, eine Sicherheitsstrategie entwickelt wurde. Die Weiterentwicklung der zwischenzeitlich zur Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (EVSP) umgemünzten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) kam nur schleppend voran.⁸

Gleichwohl ist die EU von heute nicht mehr die EG des vergangenen Millenniums. Sie ist zum geopolitischen Faktor geworden und hat sich als Akteur auch im umstrittenen Zwischeneuropa zu Wort gemeldet. Dies wird von Moskau durchaus anerkannt, denn sonst wären die Vermittlungsbemühungen von Nicolas Sarkozy im Namen der EU⁹ im Konflikt zwischen Russland und Georgien kaum so erfolgreich gewesen.

Mit Zwischeneuropa¹⁰ ist jenes Band von Staaten zwischen der EU und Russland benannt, das sich von der Ostsee bis in den Raum zwischen dem Schwarzen und Kaspischen Meer erstreckt. Weil die Staaten Zwischeneuropas nicht selbständig in der Lage sind, für Stabilität und Frieden in der Region sowie für die Wohlfahrt ihrer Völker Sorge zu tragen, konkurrieren in diesem Raum rivalisierende externe Mächte. Zwischeneuropa oszilliert zwischen zwei Machtpolen, der Europäischen Union und der Russischen Föderation, die USA agieren im Hintergrund. In einer solchen Konstellation sind Konflikte kaum zu vermeiden, denn

-
8. Siehe dazu Johann Frank (2007): »Perspektiven der Europäischen Militärischen Integration«, Internationales Institut für Liberale Politik, Wien.
 9. Barroso, José Manuel (2009): »Europe's Rising Global Role,« in: *Moscow Times* (23.12.2009); <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/europes-rising-global-role/396675.html>. Barroso behauptet wohl zu Recht, die »EU has multilateralism in its DNA«, aber von einer außen- und sicherheitspolitischen Strategie/Politik fehlt weiterhin jede Spur. Es genügt eben nicht, die universalen Prinzipien von Stabilität, Demokratie, Freiheit und Gerechtigkeit als »Ecksteine« der internationalen Beziehungen zu betrachten und sich in den Dienst der Vereinten Nationen zu stellen. Die Grenzen einer primär »normativen Politik« zeigten sich sehr deutlich im Balkankonflikt der 1990er Jahre.
 10. Schneider-Deters, Winfried; Peter W. Schulze; Heinz Timmermann (2008): *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag. Siehe auch Peter W. Schulze: »Die EU, Russland und die GUS. Auseinandersetzungen über das nahe Ausland«, in: *IPG* 3/2005: 153.

beide Flügelmächte sind dem Druck innenpolitischer Prozesse aus den zwischeneuropäischen Ländern ausgesetzt. Allerdings wurden die Gefahren für den Status quo von der EU und/oder von Moskau in die Region hineingetragen. Ähnliches gilt für Zentralasien, obwohl Kasachstan und Usbekistan über robuste politische Systeme, allerdings mit ausgeprägt autoritären Zügen, verfügen und wirtschaftlich überlebensfähiger sowie stärker in Weltmarktstrukturen eingebunden sind.

Für Moskau bleibt die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eine Sicherheits-, Einfluss- und Kooperationsphäre, wo die Präsenz externer Mächte die russische Politik berührt. Zwischeneuropa wiederum ist der »letzte« Interessenraum, den EU und NATO zu gewinnen denken, bevor es an die Lösung der russischen Frage geht. Die russische Zielsetzung, den Einfluss von NATO und EU in diesem Raum so klein wie möglich zu halten, konnte weder durch »Roll back«-Strategien, noch durch »Regime changes« oder durch einen demonstrativen Konfrontationskurs gegen die NATO erreicht werden.

Brüssel hat Zwischeneuropa spät entdeckt. Erstmals trat die EU in der Ukraine im Winter 2004 als geopolitischer Akteur (wenngleich als einer ohne Strategie) auf den Plan. Bis dahin hatte die EU eine, wenn auch nicht offen deklarierte »Russia First«-Strategie verfolgt. Belarus war dem Brüsseler Einfluss völlig entglitten, als das Land sich autoritär einigte und selbst für Moskau unerreichbar wurde. Hinzu kommt, dass in den 1990er Jahren der Energiereichtum Zentralasiens und des kaspischen Raums angesichts niedriger Ölpreise kaum eine Rolle spielte. Den Kaukasus hingegen hatten ethnisch-territoriale Konflikte zu sehr destabilisiert, als dass es die EU, traumatisiert durch die Kriege auf dem Balkan, gewagt hätte, sich dort einzumischen. Zentralasien lag in weiter Ferne und rückte erst anlässlich der deutschen Ratspräsidentschaft in den Fokus wirtschaftlicher und politischer Interessen.

Weil die Osterweiterung von EU und NATO politische Verwerfungen in den Ländern der GUS ausgelöst hatte und im postsowjetischen Raum mit russischen Interessen kollidierte, stehen nun beide Seiten unter Zugzwang, Konzeptionen oder Strategien der Konfliktprävention und des Umgangs miteinander zu entwerfen. Wenn es nicht gelingt, eine Reflexion über eine gemeinsame Zukunft in Gang zu bringen, wird es früher oder später zu einer Konfrontation kommen. Überwinden beide Machtzentren die Eiszeit in ihren Beziehungen, könnten auch Lösungen für Zwischeneuropa gefunden werden. Derzeit sind die Bedingungen günstig, denn durch den Georgien-Krieg, durch den Wahlsieg eines mo-

derateren ukrainischen Präsidenten und durch den Kurswechsel der Obama-Administration in der Russlandpolitik besteht kein Handlungsdruck mehr, über den NATO-Beitritt der Ukraine zu streiten. Wenn die gewonnene Zeit nicht für gemeinsame Überlegungen genutzt wird, werden sich die polarisierenden Einflüsse der externen Mächte verstärken und Zwischeneuropa könnte der Austragungsort von Stellvertreterkonflikten werden, wie sie aus Zeiten des Kalten Krieges in Erinnerung sind. Daraus folgt, dass der Grundgedanke, der seit dem Helsinki-Prozess im Spiel ist und das Europäische der Gestaltung internationaler Politik ausmachte, immer noch derselbe ist. Das Verhältnis der Europäischen Union zu Russland ist und bleibt die Schicksalsfrage des Kontinents und damit die zentrale Determinante europäischer Sicherheits- und Friedenspolitik.

Neue Konstellationen erfordern neue Antworten

Die im Juni 2009 vom russischen Präsidenten Medwedew verkündete Sicherheitsdoktrin ist ambitioniert, denn sie bezieht sich auf die Zeit bis zum Jahr 2020. Der dort entwickelte erweiterte Sicherheitsbegriff stellt die Quintessenz dessen dar, was als »Soft power«-Ansatz der russischen Außenpolitik¹¹ verstanden werden kann. Als roter Faden durchzieht diese Doktrin, wie die nachfolgenden Dokumente (darunter Medwedews Ansprache an die Nation vom 12. November 2009¹², seine November-Thesen über einen neuen Sicherheitsvertrag für Europa¹³ und der Artikel

-
11. Nicht überraschend stellt Joseph Nye in einem Artikel in der *Moscow Times* (28.2.2006: 10) unter dem Titel »The Strength of Soft Power« fest, dass die USA an Soft-Power-Kapazität verloren haben. Gründe sind der Irak-Krieg und die ideologisch-aggressive Politik der Bush-Administration selbst gegen Verbündete. Um den Krieg gegen den Terrorismus zu gewinnen und weiterhin auf Verbündete zählen zu können, müssen die USA »(...) seek a political solution in Iraq, promote the Middle East peace process, and pay more attention to allies and international institutions. Then it will be in a position to combine soft power with hard power.«
 12. Online verfügbar: http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml. Schon in seiner Ansprache vom 5. November 2008 griff er das Thema auf und appellierte an den Westen: »Give the Russian nation as a whole a worthy place in the system of international relations.«
 13. Online verfügbar: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>; European Security Treaty (29.11.2009).

»Russland voran« [»Rossija, wperjod«)]¹⁴ die Forderung, Russland solle von den transatlantischen Mächten endlich als gleichberechtigter Partner bei der Reform internationaler Institutionen anerkannt werden.¹⁵

Dass die Doktrin sich auf die Zeit bis zum Jahr 2020 bezieht, kommt nicht von ungefähr, denn auch das von Regierungschef Putin vorgestellte Perspektivprogramm sieht diesen Zeitrahmen vor. Dies zeigt, dass die Sicherheits- und Außenpolitik spezifische Funktionen für die »langfristigen«¹⁶ Ziele der Modernisierung übernehmen soll. Solche Vorstellungen spielen zwar seit der Sowjetzeit eine Rolle, doch seit dem Untergang der UdSSR steht politisches Handeln noch wesentlich stärker unter dem *Primat der Innenpolitik*. Die Doktrin verortet folgerichtig die zentrale Sicherheitsbedrohung nicht außerhalb des Landes. Der unfertige institutionelle Umbau, die nachhinkende Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die fehlende Rechtskultur, die grassierende Korruption und die Ineffizienz staatlicher Apparate sowie Bedrohungen durch terroristische Akte von außen werden als maßgebliche Gefahrenquellen ausgemacht.¹⁷

Bereits in seiner ersten Ansprache an die Nation vom 5. November 2008 brandmarkte Medwedew schonungslos die ungelösten inneren Probleme und kritisierte, dass es nicht gelungen sei, das Land aus der Abhängigkeit von Rohstoff- und Energieexporten zu lösen. Ferner seien die Lasten der Sowjetindustrie, ihre katastrophale Energieineffizienz und der Mangel an wettbewerbsfähigen Produkten nicht beseitigt worden. Die Wirtschaft hinke technologisch hinterher, und die demokratischen Institutionen seien schwach.¹⁸ Die Botschaft war klar: Was bislang getan wurde, reicht nicht aus, um Russlands Zukunft zu sichern.

Medwedew verfolgt eine Vision der Modernisierung, nach der es gilt, durch die Mobilisierung eigener innovativer Ressourcen ein neues,

14. Medwedew, Dmitri (2009): »Russland Voran« (10.9.2009); http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/09/10/1534_type104017_221527.shtml.

15. Lukyanov, Fyodor (2009): »A Positive but Confusing Security Strategy«, in: *The Moscow Times* (20.5.2009).

16. Medwedew, Dmitri (2008): Ansprache vom 5.11.2008; http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/11/05/2144_type70029type82917type127286_208836.shtml.

17. Gespannt kann man auf Überlegungen der NATO warten, die ebenfalls an einer Sicherheitsdoktrin bastelt, ob etwa die Einschätzung von Gefahren ähnlich vorgenommen wird.

18. Medwedew, Dmitri (2009): »Russland voran« (10.9.2009); http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/09/10/1534_type104017_221527.shtml.

modernes, wohlhabendes, freies und wehrfähiges Russland zu schaffen. Damit ist auch der Umbau des politischen Systems verbunden. Er führte aus: »Russia's political system will also be extremely open, flexible and internally complex. (...) It will correspond to the political culture of free, secure, critical thinking, self-confident people. As in most democratic states, the leaders of the political struggle will be the parliamentary parties, which will periodically replace each other in power.«¹⁹ Um diese Ziele zu erreichen, müsse Russland seinen eigenen Weg gehen, könne aber Anleihen bei anderen post-industriellen Gesellschaften machen und von deren Erfahrungen lernen. Die multipolare Weltordnung wird als Faktum vorausgesetzt, ebenso ihr Strukturprinzip, die Interdependenz staatlichen Handelns. Unter solchen Voraussetzungen wird es aber immer schwieriger, lokale Konflikte zu begrenzen, wodurch den Großmächten mehr Verantwortung zuwächst. Aufgabe der Außen- und Sicherheitspolitik sei es, hart und offen bei der Zielverwirklichung der Modernisierung mitzuwirken. Ihr Hauptziel bleibt, mit den entwickelten Staaten Asiens, Europas und Amerikas verlässliche Kooperationen einzugehen. In knappen Worten anlässlich der Ansprache an die Föderationsversammlung am 12. November 2009 unterstrich Medwedew: »The principle of indivisible security in Euro-Atlantic territory is imperative for us«. Er hob die Bedeutung eines Vertrages zur europäischen Sicherheit hervor. Beide Ziele seien eng mit dem Projekt der Modernisierung²⁰ verbunden und verlangten eine Politik, die sich nicht von »chaotic action dictated by nostalgia and prejudice« würde leiten lassen, sondern »purely pragmatic aims« verfolge.

Es dauerte bis zum 29. November 2009, bis Medwedew seinen Vorschlag zur europäischen Sicherheit durch spezifische Ausführungen konkretisierte. Aber seine Vorschläge für einen europäischen Sicherheitsvertrag verraten die Handschrift des Juristen und nicht die des Staatsmannes. Der Entwurf wird dem eigenen Anspruch nicht gerecht. Die Hauptidee besteht darin, Mechanismen der Sicherheit für alle Staaten des transatlantischen und eurasischen Raumes zu schaffen und diese in einen Kanon von Verträgen einzubinden.

19. Ebd.

20. Medwedew, Dmitri (2009): Ansprache an die Föderalversammlung am 12.11.2009; http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml. »I am instructing the Cabinet to develop clear criteria for assessing the results of foreign policy activities designed to meet challenges associated with modernization and technological advances.«

Unklar bleibt, wie die aufgelisteten Institutionen zwischen Brest und Wladiwostok, die sich mit Teilaspekten und regionalen Einschränkungen ihrer Sicherheit befassen, aufeinander abgestimmt werden sollen. Wird es ein übergreifendes Dach geben, und wie werden Abstimmungen, Abgrenzungen, Arbeitsteilung und Kompetenzen geregelt? Wenig ist klar herausgearbeitet. Einige Formulierungen sind so allgemein, dass sie zu endlosen Debatten einladen und wenig Entscheidbares enthalten.

Die Mitgliedstaaten von NATO und EU haben zurückhaltend reagiert. Zweifelsohne ist der Vorschlag Medwedews weder ein Trick, um Europa von den USA abzukoppeln. Noch kann Moskau ein Interesse daran haben, bestehende Spannungen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten über die Einschätzung Russlands weiter zu verschärfen. Doch die russischen Zielsetzungen erscheinen gleichwohl wie die Quadratur des Kreises. Russland will an den Entscheidungen zur Gestaltung der europäischen Zukunft beteiligt werden, ohne dabei seine Eigenständigkeit aufzugeben; Russland will den bestehenden Status quo in Europa aufrechterhalten; Russland will eine dritte Runde der NATO-Osterweiterung verhindern; und Russland will verlässliche und befriedete Räume in der Nachbarschaft schaffen, die aber in ihrer Souveränität beschränkt sein sollen, also sich nicht anti-russisch positionieren dürfen.

Weitere Konkretisierungen von russischer Seite dürfte es in naher Zukunft nicht geben. Das bedeutet aber nicht, dass damit Klärungsprozesse in Moskau oder provokante Veröffentlichungen unterbleiben. Im Gegenteil, wenn man die Verlautbarungen seit der letzten Valdai-Konferenz²¹ von 2009 oder die im Nachgang des Jaroslawl-Projektes erschienenen Papiere verfolgt, entsteht der Eindruck, dass die Diskussion auf die Ebene der Experten verlagert wurde. Diesen fällt die Aufgabe zu, die Agenda mit immer neuen Vorschlägen zu füttern. Adressaten sind dabei nicht nur NATO und EU. Solche Vorstöße reflektieren auch innenpolitische Machtkämpfe im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen des Jahres

21. Karaganov, Sergei und Timofei Bordachev (2009): »Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture«, Dokument des Valdai-Discussion Club; London, 8.–10. Dezember 2009: 16; <http://eng.globalaffairs.ru/>. Die von der Valdai-Expertengruppe vorgeschlagenen Lösungen sehen vier Szenarien vor, entlang derer sich eine europäische Sicherheitsordnung entwickeln könnte. Sie umfassen die Spannbreite vom Erhalt des gegenwärtigen Status quo über den Status quo plus, die Nutzung der OSZE als Dachorganisation, bis hin zur Annäherung Russlands an die NATO. Andere Überlegungen zielen auf ein Bündel von Spezialverträgen zwischen Russland und den europäischen Einzelstaaten.

2012 und sind mit Konflikten über die Umsetzung des Modernisierungsprojektes verknüpft.

Dennoch sind NATO und EU gehalten, den von Moskau angestoßenen Sicherheitsdialog aufzunehmen. Sie sollten ihrerseits Vorschläge unterbreiten, die der sicherheitspolitischen Lage in Europa besser gerecht werden als der von Präsident Medwedew vorgelegte Vertragstext.

Europäische Sicherheit unter multi- oder non-polaren Bedingungen

Der Weg zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur lässt sich durch drei Szenarien beschreiben, die als Denkanstöße für die Diskussion dienen können:

Der NATO-Russland-Rat wird aufgewertet und/oder Russland tritt zuerst in die politische, später in die militärische Organisation der NATO ein.

Wenn die alte Formel noch gilt, dass weder gegen noch ohne Russland eine dauerhafte Sicherheitsordnung in Europa errichtet werden kann, dann sollte endlich danach gehandelt werden. Nicht nur die Ungewissheit über Afghanistan, auch der Krieg im Kaukasus und die Probleme mit der Ukraine haben eine Diskussion auf die Agenda gesetzt, die noch vor wenigen Jahren undenkbar war. Selbstkritisch gesteht die NATO-Führung heute ein, so in einem Beitrag ihres Generalsekretärs Rasmussen, dass in einer Phase »globalisierter Unsicherheit«²² die NATO mit den auf sie zukommenden Herausforderungen nicht mehr allein fertigwerden könne. Sie benötige die Unterstützung anderer Organisationen. Die zu erarbeitende Sicherheitsstrategie müsse der neuen, erweiterten Dimension von Sicherheit mehr Aufmerksamkeit widmen. Im europäischen Kontext kommt eine solche Suche dem Angebot nahe, mit Russland engere Verbindungen aufzunehmen.

Ähnliche Überlegungen finden sich auf russischer Seite. Der wohl einflussreichste Polit-Technologe des Kremls, Gleb Pavlovski, fordert nicht nur eine »redefinition of the concepts of power and security«.²³ Er gesteht ein, dass Russlands Nuklearmacht für die Lösung nahezu aller

22. Rasmussen, Fogh (2009): »Deutschland und die Nato«, in: *FAZ* (6.11.2009): 8.

23. Pavlovsky, Gleb (2009): »Weak Power Reset«, in: *Yaroslavl Forum* (9.12. 2009): 2.

globalen und regionalen Konflikte »nutzlos« sei. Außer über Energie verfüge Moskau nur über »secondary factors of power«, um Interessen durchzusetzen. Und selbst der Energiefaktor sei bestenfalls »ambivalent«. Daher solle Moskau die Gunst der Stunde, nämlich die Schwäche der Globalmacht USA, nutzen, um zu einer Verständigung über globale Probleme zu kommen. Denn die USA brauchten Russland mehr als Russland die USA.

In die Beziehungen zwischen der NATO und Russland ist zweifellos Bewegung gekommen. Rasmussen ging in einem Vortrag an der Moskauer Eliteuniversität MGIMO am 17. Dezember 2009 noch einen Schritt weiter, indem er die Hoffnung zum Ausdruck brachte, die NATO und Russland würden bis 2020 gemeinsam den Aufbau eines Antiraketensystems bewerkstelligen. Diese Zusammenarbeit würde beide Partner gegen Nuklearangriffe sichern und sie politisch zusammenführen. Davor war vom russischen Gesandten bei der NATO, Dmitri Rogozin, angekündigt worden, dass sich eine Arbeitsgruppe ab Januar 2010 mit diesen Fragen beschäftigen würde.²⁴ Wichtiges Scharnier in diesem Kontext bleibt die Arbeit des NATO-Russland-Rates. »It is important that fully-fledged contact, the fully-fledged work of the Russia-NATO Council, has been restored. Cooperation should benefit both sides«, führte der Chef des russischen Nationalen Sicherheitsrates Nikolai Patruschew²⁵ aus und unterstrich die Bedeutung eines »constructive approach«, um eine »gemeinsame Vertrauensbasis« zu schaffen.

Man darf solche Äußerungen nicht überbewerten. Aber selbst wenn nur ein Teil der angestrebten Vernetzungen umgesetzt wird, könnte sich durch die Zusammenarbeit jenes Vertrauen entwickeln, das eine unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung von institutionellen Vereinbarungen ist. Über eine Sequenz von vertrauensbildenden Schritten in so sensiblen Bereichen wie dem Antiraketensystem könnte mittel- bis langfristig eine stufenweise Ausweitung der Konsultations-, Informations- und letztlich auch der Entscheidungsmechanismen im NATO-Russland-Rat erreicht werden. Diese Konstruktion entspricht zwar nicht den

24. Johnson's Russia list, #35 – JRL 2009–230 – JRL Home NATO Chief Expects Joint Missile Defense with Russia by 2020; <http://www.cdi.org/russia/Johnson/2009-230-35.cfm>.

25. »Russian Security Head Proposes Joint Threat Analysis with NATO«, in: Johnson's Russia List, #31 – JRL 2009 –231; <http://www.cdi.org/russia/Johnson/2009-231-31.cfm>.

Vorstellungen, die Medwedew in seinem Vertragsentwurf dargelegt hat. Jedoch kommt ihr durch ihre transatlantische Dimension ein hoher Wert an Vertrauen und Rückversicherung zu. Denn an der Sicherheitslage der europäischen Mitgliedstaaten würde sich erstens nichts ändern, zweitens blieben die USA als Partner und Gegengewicht im Bündnis, drittens würde endlich die Idee vom gestärkten europäischen Pfeiler umgesetzt werden können. Viertens kann so einer Übermacht Russlands begegnet werden, und fünftens würde über Sicherheitsbelange und Konflikte gemeinsam und einvernehmlich innerhalb der dafür vorgesehenen Bündnisstruktur geurteilt und entschieden. Dies würde die Sicherheitslage in Gesamteuropa radikal verbessern.²⁶

Die EU und Russland einigen sich auf vertragliche Vereinbarungen zur Friedenssicherung in Europa.

Die russisch-europäischen Beziehungen ruhen trotz aller Divergenzen auf einem dichten und belastbaren Netz von wirtschaftlichen und politisch-institutionellen Vereinbarungen. Trotzdem dürfte die Entwicklung einer Sicherheitspartnerschaft zu den schwierigsten Aufgaben der Zukunft gehören. In der Europäischen Union mangelt es sowohl an politischem Willen als auch an Einmütigkeit, die EVSP konsequent zu realisieren. Die Mehrheit der europäischen Mitgliedstaaten dürften sicherheitspolitisch so lange auf Washington fixiert bleiben, so lange sich keine glaubwürdige Alternative zeigt. Und selbst dann würden die USA ein bedeutender Faktor in der gesamteuropäischen Sicherheitsgleichung bleiben. Um die abwehrende Passivität zu überwinden und die Front der Ablehnung eines gesamteuropäischen und international-politischen Engagements der EU

26. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die von Sergei Karaganov mitkonierte jährliche Valdai-Konferenz, eine außen- und sicherheitspolitische Scharnierstelle für unkonventionelle Ideen, 2009 mit einem Vorschlag aufwartete, der vier Optionen aufzeigte. Eine Option sprach sich für den Eintritt Russlands in die Politische Organisation der NATO aus. Karaganov und Bordachev als Autoren des Valdai-Dokuments argumentieren, dass eine solche Lösung »quite attractive« wäre, weil damit ein für allemal die Konfrontationen in Europa beendet würden. Russland würde mächtiger werden, weil es sich im kulturellen Kontext ähnlicher Staaten befände, und könnte für seine Modernisierung neue Impulse gewinnen. Karaganov, Sergei und Timofei Bordachev (2009): »Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture«, Dokument des Valdai-Discussion Club; London, 8.–10. Dezember 2009; 16; <http://eng.globalaffairs.ru/>.

zu durchbrechen, dürften außerordentliche Entwicklungen in Washington vonnöten sein.

Eine Annäherung Moskaus an Washington könnte indes implizieren, dass Teilelemente des alten bipolaren Systems wiederentstehen. Auf mögliche Veränderungen in den sicherheitspolitischen Prioritäten der USA hatte Joschka Fischer hingewiesen (s. o.). Aus finanziellen und anderen wirtschaftlichen Motiven könnte Washington gezwungen sein, auf eine »Asia First«-Strategie zu setzen.

Solche möglichen Entwicklungen hängen allesamt mit der Ausformung multipolarer Strukturen und Machtkonstellationen sowie mit ihren Rückwirkungen auf die Europäische Union zusammen. Zweifellos würden innenpolitische Entwicklungen in Russland, die zu einer Annäherung an westeuropäische Normen führen, es erleichtern, das Land als potenziellen Bündnispartner wahrzunehmen. Ein Zwischenschritt könnte im Beitritt Russlands und anderer GUS-Staaten zu einem offenen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum bestehen, dessen Regelmechanismen zur Behebung von Konflikten beitragen könnten. Gemeinsame Erfahrungen bei der Realisierung solcher Aufgaben würden mithelfen, Bedrohungen in der Gefahrenzone zu entschärfen, die sich zwischen der EU und Russland als Zwischeneuropa aufgetan hat. Unter solchen Voraussetzungen wäre sogar denkbar, dass sich die EU und Russland auf eine gemeinsame Friedenspolitik einigen, die sich militärisch auf die EVSP stützt, die keine eigenen Militärkontingente aufstellt, sondern Teile der NATO nutzt. Hinzu kämen militärische Kontingente aus den Eurokorps und der schnellen europäischen Eingreiftruppe. Auf der operativen Ebene von Ausbildung und Schulung wie auf der Führungsebene müssten Mechanismen der Kommunikation und des Austausches wie der Auswertung von Erkenntnissen geschaffen werden. Im Krisenfall könnten dann diese Militärkontingente zusammen mit russischen Einheiten und Einheiten aus dem ODKB unter einen gemeinsamen Oberbefehl gestellt und durch zu schaffende politische Konsultations- und Entscheidungsmechanismen im Rahmen neuer Institutionen geführt und bei Bedarf eingesetzt werden.

Aufwertung der OSZE und/oder Weiterführung der Charta von Paris

Die OSZE, die maßgeblich an der Überwindung des Kalten Krieges mitgewirkt hat, wird in einer neuen Sicherheitsarchitektur vermutlich allenfalls eine nachgeordnete Rolle spielen. Dennoch sollte sie nicht außer

Acht gelassen werden. Die EU und Russland könnten sich durchaus auch auf eine gemeinsame Friedenspolitik einigen, die sich politisch auf eine aufgewertete und reformierte OSZE mit operativen Entscheidungsbefugnissen stützt. Im Rahmen präzise zu definierender friedenssichernder und friedensschaffender Aufgaben, die keinen Vorwand für Interventionen in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten liefern dürfen, würde eine Institution geschaffen, die Bedrohungsanalysen erstellt. Diese könnten als Grundlage von Einsatzentscheidungen herangezogen werden. Gegenwärtig ist eine solche Entwicklung aber wenig wahrscheinlich, da die OSZE in der Vergangenheit instrumentalisiert wurde und kaum Glaubwürdigkeit als Forum oder Garant einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung besitzt.

Welcher der drei Ansätze in der Praxis eine Rolle spielen wird, ist derzeit nicht absehbar. Gegenwärtig herrscht auf beiden Seiten eine Art Zweckpessimismus; es gibt weder konkrete Angebote an Moskau noch wagt es der Kreml, sich politisch zu exponieren. Dafür werden als Büchsenspanner die Experten vorgeschickt. Vor zu großen Erwartungen bezüglich der Akzeptanz des Medwedew-Vertragswerks warnt der russische Politologe Lukyanov: »Nobody has any enthusiasm for such a plan. Both the European Union and the United States are satisfied with the current arrangement.« Zwar könnten temporäre Kompromisse wie beim KSE-Vertrag oder bei START II gefunden werden, jedoch: »(...) We should not expect to see any progress toward the creation of a new European political architecture. (...) Substantial negotiations on any new European setup will take place only after the current crisis has subsided (...).«²⁷

Diese pessimistische Einschätzung wird allerdings durch die US-Entscheidung, beim Antiraketenprogramm nachzugeben, konterkariert. Ein Zukunftsfenster hat sich geöffnet. Der NATO-Russland-Rat arbeitet wieder, und die Gespräche über ein Folgeabkommen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) sind wieder aufgenommen worden.

Es scheint, dass die amerikanische Administration eingesehen hat, dass mehr geschehen musste als nur den »reset button« zu drücken. Es geht um nicht weniger als eine neue Russland-Strategie der USA. Ähnliches gilt auch für die amerikanische Europa-Politik. Der »multilaterale« Ansatz der Obama-Administration deutet darauf hin, dass bei den zu

27. Lukyanov, Fyodor (2008): »2 Crises Derailed Attempts to Improve EU Ties«, in: *The Moscow Times* (18.12. 2008).

lösenden internationalen Problemen Russland stärker einbezogen werden soll. Das russische Interesse an einer kollektiven und vertraglich garantierten Sicherheitsordnung für Europa könnte in Verhandlungen mit Plänen für eine dritte Erweiterungsrunde der NATO verrechnet werden.