

Europäische Friedensordnung: Interessen und Ziele Deutschlands, Russlands und der USA

KARSTEN D. VOIGT

Nach dem Fall der Mauer hatte ich für einen kurzen Zeitraum angenommen, dass die von allen Nachbarn gewünschte multilaterale Integration eines sich vereinigten Deutschlands am besten in einem kollektiven Sicherheitssystem, das sich aus einer reformierten OSZE entwickeln sollte, zu gewährleisten sei. Gespräche im Januar 1990 in Moskau, Warschau und Washington belehrten mich dann schnell eines Besseren: Deutschlands östliche und westliche Nachbarn waren zwar alle einstimmig der Meinung, dass ein vereinigtes Deutschland nicht neutral sein dürfe, ansonsten aber differierten ihre Interessen und Ziele viel zu sehr, als dass sie sich auf ein neues und effektives kollektives Sicherheitssystem hätten einigen können.

Auch heute sind Schritte in Richtung einer europäischen Friedensordnung nur dann realistisch, wenn sie nicht nur den Interessen Deutschlands und Russlands, sondern auch denen der USA sowie denen unserer östlichen und westlichen Nachbarn entsprechen.

Nachdem die Mitgliedstaaten der EU sich mühsam auf den Lissabon-Vertrag geeinigt haben, werden sie jeden Versuch der Verwässerung dieses Vertrages – gleichgültig, ob er von einem Mitgliedstaat oder von einem Staat außerhalb der EU kommt – abzuwehren versuchen. Abgesehen von der Erweiterung durch Staaten auf dem Balkan werden in der näheren Zukunft weitere Erweiterungsrunden durch östliche oder südöstliche Nachbarstaaten nicht den dafür erforderlichen Konsens innerhalb der EU finden. Die EU ist zwar eine europäische Friedensordnung, aber Teile Europas, wie z. B. Russland, werden ihr auf absehbare Zeit nicht angehören. Deshalb stellt sich für eine wirklich umfassende europäische Friedensordnung die Frage nach dem künftigen Verhältnis der EU zu den europäischen Staaten außerhalb von ihr.

Ähnliches gilt für die NATO: USA und Kanada sind Mitglieder, Russland ist kein Mitglied und wird es auf absehbare Zeit auch nicht werden. Die jetzigen Mitglieder sind an einer Reform, nicht aber an einer Auflösung der NATO interessiert. Ihre Erweiterung um weitere Balkanstaaten

berührt russische Interessen nicht unmittelbar. Wenn sich aber die NATO weiter nach Osten oder auf Staaten im Kaukasus erweitern würde, sähe Russland dies als Bedrohung an. Die Mitgliedstaaten der NATO lehnen jedes Veto-Recht Russlands gegen weitere Erweiterung ab. Wenn über die Vereinbarung eines neuen rechtlich verbindlichen gesamteuropäischen Sicherheitsvertrags entsprechend der Vorschläge von Präsident Medwedew verhandelt werden würde, wären diese prinzipiellen Meinungsdivergenzen nur sehr schwer zu überbrücken. Praktische Bedeutung für die nächsten Jahre aber haben sie kaum, da nach den Wahlen in der Ukraine und aufgrund der inneren Lage in Georgien eine NATO-Erweiterung um diese Länder nicht aktuell ist.

Der Europarat hat keine sicherheitspolitischen Kompetenzen. Aber die Stabilität einer europäischen Friedensordnung hängt nicht allein von sicherheitspolitischen Arrangements ab. Gemeinsame Prinzipien, ein gemeinsames Grundverständnis und eine zumindest auch in der Perspektive gemeinsame Praxis der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte trägt zur außen- und sicherheitspolitischen Vertrauensbildung bei. Deshalb ist es positiv zu werten, dass Russland trotz zahlreicher Konflikte an seiner Mitgliedschaft im Europarat festhält. Der Vorwurf Russlands, die Mitgliedstaaten des Europarates seien in ihrer Kritik einseitig, ist unberechtigt. Russland kann ihm am besten durch Reformen im eigenen Lande begegnen, denn eine Relativierung der Grundsätze des Europarates würde dessen Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit verringern.

Das Gleiche gilt im Prinzip auch für die OSZE. Die dort vereinbarten Normen bilden eine gute Grundlage für eine europäische Friedensordnung. Eine Stärkung und Weiterentwicklung ist wünschenswert. Wenn über die Vorschläge Medwedews verhandelt wird, darf dies nicht zu einer Schwächung der Normen, Verfahren und Institutionen der OSZE führen. Die OSZE beruht auf dem Prinzip einer gleichberechtigten Mitwirkung aller europäischen Staaten sowie der USA und Kanadas. Wenn Russland nun einen rechtlichen Vertrag über die Sicherheit aller europäischen Staaten vorschlägt, dann wird es auch die Frage beantworten müssen, wie Abchasien und Südossetien (die nur von Russland als selbständige Staaten anerkannt werden) und der Kosovo (der von der Mehrheit der europäischen Staaten, jedoch u. a. nicht von Russland anerkannt wird) völkerrechtlich künftig zu sehen sind.

Deutschlands Interessen und Ziele in Bezug auf den Medwedew-Vorschlag sind eindeutig. Sie haben sich mit dem Regierungswechsel in Berlin nicht grundsätzlich geändert: Deutschland ist eine in EU und NATO

multilateral eingebundene europäische Macht. Es strebt keine Änderung seiner Grenzen an. Seine Grenzen werden durch keinen seiner Nachbarn bedroht. Im Gegenteil: Deutschland ist das erste Mal seit Hunderten von Jahren von Freunden, Partnern und Verbündeten umgeben, die – bis auf die Schweiz – ebenfalls Mitglied der EU und der NATO sind und die die gleichen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze vertreten. Den neuen globalen und regionalen Risiken und Gefahren begegnet Deutschland ebenfalls im multilateralen Kontext. Deutschland strebt auch nicht nach mehr Einfluss und Macht. Es hat vielmehr immer noch Schwierigkeiten, seiner Verantwortung, die nach der Wiedervereinigung mit dem Einfluss gewachsen ist, gerecht zu werden. Die Mehrheit der Deutschen zögert immer noch, wenn ihr Land als Exporteur von Sicherheit auch mit seinen militärischen Fähigkeiten gefordert wird.

In dieser Lage kann Deutschland ungefährdet und selbstbewusst bilateral als auch in der NATO und der EU multilateral auf mehr Kooperation mit Russland drängen. Dabei baut es auf den während der Entspannungspolitik entwickelten Projekten der Vertrauensbildung und der Zusammenarbeit auf. Sein Ziel ist es, Russland durch Handel, Investitionen, transnationale Infrastrukturprojekte (im Energie- und Verkehrsbereich), einen intensiven kulturellen Austausch und zusätzliche sicherheits- und abrüstungspolitische Vereinbarungen möglichst eng mit den Mitgliedstaaten der EU und der NATO zu verbinden. Gleichzeitig versucht es, Russland als Partner im Kampf gegen die Risiken der nuklearen Proliferation, im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und gegen den Klimawandel zu gewinnen. Im Dialog mit Russland vertritt Deutschland demokratische Werte, die Menschenrechte und die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Aber Deutschland hält es für wahrscheinlich, dass Russland diese Werte erst als Ergebnis eines langen, von Rückschlägen begleiteten Reformprozesses befriedigend beachten wird. Anders als manche seiner Partner glaubt Deutschland nicht, dass Druck von außen mangelnden Reformwillen im Inneren ersetzen kann.

Während für Deutschland Russland die wichtigste Chance und Herausforderung östlich der Grenzen von EU und NATO darstellt, ist dies für die USA China. China stellt für die USA eine aufsteigende Weltmacht dar, die bereits eine Herausforderung ist und ein Rivale oder eine Bedrohung werden könnte. Für die USA besitzt der Versuch der Zusammenarbeit außer im nuklearen Bereich bei fast allen globalen, vielen regionalen und im wirtschaftlichen Bereich eine höhere Priorität als die Zusammenarbeit mit Russland. Die USA konkurrieren aber auch mit Russland um

Einfluss in Zentralasien und im Kaukasus. Anders als für Deutschland ist der Handel, der Umfang wechselseitiger Investitionen, der Kulturaustausch und der Reiseverkehr eher gering. Diese Unterschiede beeinflussen die Sichtweisen in Bezug auf Russland. Sie erklären auch, warum Deutschland mehr als die USA darauf drängt, mit Russland in einen intensiven Dialog über die Vorschläge Medwedews einzutreten und, warum Deutschland nach dem Georgien-Konflikt dafür eintrat, den Dialog mit Russland bald wieder aufzunehmen.

Die Politik der Obama-Administration gegenüber Russland kommt den Bedürfnissen der Deutschen entgegen. Ton und Substanz der amerikanischen Russland-Politik haben sich gegenüber der Vorgänger-Regierung geändert. Die neue Regierung versucht auf den Feldern, wo dies möglich erscheint, pragmatisch mit Russland zu kooperieren: in der nuklearen Abrüstung, beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus und gegen die nukleare Proliferation, bei den Themen Iran und Afghanistan, bei der Politik gegen den Klimawandel. Streitthemen – wie die Pläne zur Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Polen und Tschechien und zum Beitritt der Ukraine und Georgiens in die NATO – werden jetzt in den Hintergrund gestellt. Die grundsätzliche Skepsis gegenüber den inneren Entwicklungen in Russland und dem Verhalten Russlands gegenüber seinen kleineren Nachbarn und bei der Lösung der sogenannten »eingefrorenen Konflikte« ist in Washington aber geblieben. In den USA besteht auch kein gesellschaftlicher Druck auf den Kongress oder die Regierung, neue Schritte in Richtung auf eine gesamturopäische Friedensordnung zu gehen.

In dieser Hinsicht ähnelt die Lage in den USA der in Polen, den baltischen Staaten und der in anderen ostmitteleuropäischen Staaten, allerdings aus anderen Gründen: Für die ostmitteleuropäischen Staaten besitzt das Verhältnis zu Russland eine noch höhere Priorität als für Deutschland und eine viel höhere als für die USA. Anders als Deutschland und die USA fühlen sich die meisten ostmitteleuropäischen Staaten immer noch – und nach dem Georgien-Konflikt erneut – durch Russland bedroht. Sie lehnen eine Kooperation mit Russland und Verhandlungen über die Medwedew-Vorschläge nicht prinzipiell ab. Aber das Bedürfnis nach Schutz überwiegt gegenüber dem nach Kooperation. Als Russland während des Georgien-Konfliktes den Schutz russischer Staatsbürger als ein Motiv für sein militärisches Vorgehen nannte, interpretierten dies Staaten mit russischsprachigen Minderheiten als potenzielle Bedrohung ihrer eigenen Sicherheit. Die Änderung der Pläne zur Stationierung von

Raketenabwehrsystemen durch die Obama-Administration ist bei den Regierungen in Warschau und Prag mit Skepsis aufgenommen worden.

Wenn Deutschland in der EU und der NATO für eine kooperative Politik gegenüber Russland wirbt, stößt dies in Ostmitteleuropa häufig auf Vorbehalte. Deutschland wird die Bereitschaft zu konstruktiven Verhandlungen bei den Regierungen dieser Region nur vergrößern können, wenn es gleichzeitig die kleineren Nachbarn Russlands gegen Drohungen und überzogene Kritik in Schutz nimmt. So wie unsere ostmitteleuropäischen Nachbarn ihre Interessen definieren, werden sie auch in Zukunft niemals Vereinbarungen zustimmen, die bei ihnen den Eindruck erwecken, als würde Russland dadurch ein Vetorecht über Entscheidungen der EU oder der NATO erhalten.

Mehr Einfluss auf die Entscheidungen der EU und erst recht der NATO ist es aber, was Russland als sein Interesse definiert. In diese Richtung zielen auch die Medwedew-Vorschläge. Wo aber liegt für die Mitgliedstaaten der EU und der NATO die Grenze zwischen einem legitimen Einfluss und einem nicht akzeptablen Vetorecht Russlands? Und in welchen Feldern der Politik und bei welchen politischen Konflikten ist Russland bereit, seinerseits mehr als bisher zur Lösung von Problemen beizutragen? Gibt es z. B. anders als beim Georgien-Konflikt künftig ein konstruktives Herangehen an die sogenannten »eingefrorenen Konflikte«? Das sind Fragen, die man sicherlich in Warschau, höchstwahrscheinlich auch in Washington und zumindest unter Außenminister Steinmeier auch in Berlin an Moskau richtete, wenn über die Vorschläge des russischen Präsidenten gesprochen wurde.

Russland ist unzufrieden mit seinem bisherigen Einfluss im NATO-Russland-Rat. Es kritisiert die Staaten, die den Kosovo nach einem langen, letzten Ende aber vergeblichen Prozess als selbständigen Staat anerkannt haben. Selber aber hat es Hals über Kopf in einem unilateralen Akt Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkannt. War dies ein einmaliger Akt oder ein Anzeichen für eine offensivere russische Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber seinen kleineren Nachbarn? Will Russland seine Nachbarn beeinflussen, indem es mit seiner neuen Stärke Angst bei ihnen hervorruft oder indem es durch Rücksicht auf deren Interessen ihre Bereitwilligkeit zur Zusammenarbeit stärkt? Das sind Fragen, die sich Deutschlands östliche Nachbarn stellen und die von Deutschland um seiner guten Beziehungen zu seinen Partnern und Verbündeten willen ebenfalls reflektiert werden müssen, selbst wenn es deren Angst vor Russland nicht teilt.

Umfragen zeigen, dass die deutsche außenpolitische und wirtschaftliche Elite die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite Russlands nüchtern sieht. Auch werden kritische Fragen in Bezug auf das außenpolitische Verhalten Russlands gestellt. Gleichzeitig aber ist die überwiegende Mehrheit der deutschen Elite, wie auch der Bevölkerung insgesamt, für eine engere Zusammenarbeit mit diesem größten Staat Europas. Das vom ehemaligen deutschen Außenminister Steinmeier entwickelte Konzept einer »Modernisierungs-Partnerschaft« mit Russland kann in Deutschland auf eine breite Zustimmung vertrauen. Das Gleiche gilt für den Versuch, Russland durch neue sicherheitspolitische Vereinbarungen enger mit den übrigen Staaten Europas zu verbinden. Eine dauerhaft stabile Friedensordnung setzt eine konstruktive Rolle Russlands in Europa voraus. Diese Rolle kann Russland nicht aufgezwungen werden. Es muss sie selber akzeptieren. Seine Nachbarn müssen durch Ton und Verhalten der russischen Politik spüren, dass ihre Sorge vor einem russischen Revisionismus der nach dem Ende des Kalten Krieges entstandenen Grenzen unberechtigt ist und dass Russland die Unabhängigkeit und Souveränität der aus der Sowjetunion entstandenen Staaten formal und real anerkennt.

Deutschland sollte aufgrund seiner eigenen Geschichte viel Verständnis für die Schwierigkeiten Russlands haben, seine Rolle in Europa und der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges neu zu definieren. Verständnis kann aber aus Eigeninteresse dann nicht zu einem Einverständnis mit russischer Politik führen, wenn diese in nicht akzeptabler Weise die Interessen unserer Partner und Verbündeten in der EU und NATO übergeht. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit in EU und NATO bleibt die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Deutschland effektiv für eine engere Zusammenarbeit mit Russland und für neue Schritte in Richtung einer gesamteuropäischen Friedensordnung werben kann. Aus diesem Grunde setzt eine aktive deutsche Russland-Politik auch in Zukunft trotz aller Meinungs- und Interessenunterschiede im Einzelfall eine stabile Basis des Vertrauens bei unseren europäischen und transatlantischen Partnern voraus.