

Michail G. Ljoschin

**Die rußländische Sicherheitspolitik
um die Jahrtausendwende**

Ein Beitrag aus dem Internationalen Fellowship-Programm
Graf Baudissin

Heft 119
Hamburg, September 1999

Inhalt

Vorwort	5
1. Einleitung	7
2. Die konzeptionellen Grundlagen	8
2.1 Begriff und Konzeption der nationalen Sicherheit	8
2.2 Konzeption der staatlichen Politik für den militärischen Aufbau	15
2.3 Sonstige Dokumente zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik	17
2.4 Vorstellungen von einer zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur	18
3. Die kollektive Sicherheit im Rahmen des "Taschkenter Vertrags" 1992	19
4. Die Militärpolitik, die Militär- und Streitkräfte-reformen	21
5. Die Beziehungen zur NATO	24
6. Die Haltung zum Krieg auf dem Balkan 1999	27
7. Fazit	31

Vorwort

Die russische Sicherheitspolitik befindet sich im Umbruch. Dieser Wandel ist Ausdruck der veränderten sicherheitspolitischen Lage und der drastisch reduzierten (rüstungs)wirtschaftlichen Möglichkeiten. Die sicherheitspolitische Lage Rußlands wird u.a. gekennzeichnet durch die Abwesenheit einer direkten äußeren Bedrohung und den wachsenden internationalen Einflußverlust. Die wirtschaftliche Situation ist weiterhin desolat, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Streitkräfte. Sie findet ihren haushaltspolitischen Ausdruck in einem Verteidigungsbudget von vier Milliarden US Dollar (gegenüber 260 Milliarden im US-Budget) und in einer immer stärkeren Abstützung auf nukleare Optionen. Der Luftkrieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und die bei dieser Gelegenheit demonstrierte technologische Überlegenheit hat russische Befürchtungen bekräftigt, daß Rußlands internationaler Status als Großmacht mißachtet und es in die Isolation gedrängt werden könnte. Wann sich das zeitweise stark abgekühlte Verhältnis zwischen Moskau und dem Westen, insbesondere den USA, wieder vollständig normalisiert, ist auch nach dem Ende des Jugoslawienkrieges unklar. Gleichwohl ist mit der Beteiligung russischer Kontingente an der multinationalen Friedenstruppe für das Kosovo (KFOR) eine Chance entstanden, verloren gegangenes Vertrauen durch praktische Kooperation wieder herzustellen und dadurch Sicherheit und Stabilität nicht nur auf dem Balkan zu fördern, sondern in Europa insgesamt.

Praktische Zusammenarbeit – in diesem Fall bei der Vermittlung der Grundsätze demokratischer Streitkräfte und ihrer Einbindung in ein neues europäisches Sicherheitsgefüge - ist auch das Leitmotiv des "Internationalen Fellowship-Programms Graf Baudissin", in dem der vorliegende Beitrag von Oberstleutnant Dr. Michail G. Ljoschin entstand. Dr. Ljoschin, Abteilungsleiter am Institut für Militärgeschichte des Verteidigungsministeriums der Rußländischen Föderation, weilte von Anfang Januar bis Ende Juni 1999 als dreizehnter Baudissin-Fellow am IFSH.

In dieser Zeit hat er sich zum einen mit der Haltung Fritz Erlers zur deutschen Wiederaufrüstung befaßt. Mein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, die Herrn Ljoschin den Nachlaß Fritz Erler zugänglich gemacht und ihn bei seiner Recherche - die als kommentierte Dokumentation vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt veröffentlicht wird - tatkräftig unterstützt hat.

Zum anderen hat er diese Analyse der gegenwärtigen russischen Sicherheitspolitik vorgelegt. Darin werden deren konzeptionelle und vertragliche Grundlagen ebenso erörtert wie Orientierungen der Militärpolitik und Streitkräftereform sowie die Haltung Moskaus zur NATO und zum Jugoslawienkrieg. Seiner Warnung vor einer (Selbst)Isolierung Rußlands und seinem Plädoyer für "neue gemeinsame Lösungen des Problems der internationalen Sicherheit" sowie für die Entwicklung "eines neuen Systems der globalen und europäischen Sicherheit" kann man sich nur anschließen.

Hamburg, September 1999

Hans-Georg Ehrhart

1. *Einleitung*

Das 20. Jahrhundert geht zu Ende. Für die Völker, die das Territorium des Rußländischen Imperiums, später der UdSSR, besiedelt haben, war es ein Zeitalter der Revolutionen und Kriege, tiefgreifender sozialer und wirtschaftlicher Reformen und Experimente, hervorragender Erfolge und beispielloser Tragödien. Niemand kann heutzutage voraussagen, was diese Völker im nächsten Jahrhundert erwartet. Eines ist klar: Nach der Auflösung der UdSSR werden die ehemaligen Sowjetrepubliken jetzt als unabhängige Staaten selbst ihren Weg wählen und ihr Schicksal entscheiden.

Für Rußland hat der Weg ins 21. Jahrhundert mit der im Juni 1990 vom Kongreß der Volksdeputierten der RSFSR angenommenen "Deklaration der staatlichen Souveränität" begonnen. Mit der staatsrechtlichen Auflösung der Sowjetunion und der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Dezember 1991 ist ein endgültiger Bruch mit der Vergangenheit erfolgt. Seither tritt die Rußländische Föderation (RF), die vier Fünftel des Territoriums der UdSSR und mehr als die Hälfte der Bevölkerung der ehemaligen Sowjetunion auf sich vereinigt, auf der internationalen Bühne nicht nur als selbständiges Subjekt des Völkerrechts, sondern auch als Nachfolger der UdSSR, ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates und als Nuklearmacht auf.

Die konzeptionellen Grundlagen der jeweiligen rußländischen Sicherheitspolitik, die Ziele und der heutige Stand der Militär- und Streitkräftereformen in Rußland sowie die Haltung der RF zur NATO und zum Krieg auf dem Balkan 1999 - das ist der Gegenstand des vorliegenden Beitrags, der im Rahmen des "Internationalen Fellowship-Programms Graf Baudissin"¹ im Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg erarbeitet wurde.

1 Ausführlicher über das Fellowship-Programm des IFSH vgl. H.-G. Ehrhart, Das "Internationale Fellowship-Programm Graf Baudissin", in: Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, hrsg. aus Anlaß des 25jährigen Bestehens, Hamburg 1997, S. 69-70.

2. Die konzeptionellen Grundlagen

2.1 Begriff und Konzeption der nationalen Sicherheit

Unter der nationalen Sicherheit versteht man in Rußland den Zustand des Beschütztseins der nationalen Interessen vor inneren und äußeren Bedrohungen, der die progressive Entwicklung der Persönlichkeit, der Gesellschaft und des Staates gewährleistet.²

Ein Grundsatzdokument zur heutigen Sicherheitspolitik Rußlands, in dem die "wichtigsten Richtungen und Prinzipien der staatlichen Politik" auf diesem Gebiet festgelegt sind, ist die "Konzeption der nationalen Sicherheit der Rußländischen Föderation", die der Sicherheitsrat am 7. Mai 1997 beschloß und die am 17. Dezember 1997 von Präsident Boris Jelzin mit seinem Erlaß Nr. 1300 bestätigt wurde.³

Dieses Dokument, das die Grundlage aller weiteren Programme und Dokumente zu Sicherheitsfragen bilden soll, besteht aus einer Präambel und vier Abschnitten. In der *Präambel* wird die "Konzeption" als "politisches Dokument" bezeichnet, das die "Gesamtheit der offiziell bestehenden Ansichten über die Ziele und die staatliche Strategie auf dem Gebiet der Gewährleistung der Sicherheit des Individuums, der Gesellschaft und des Staates angesichts äußerer und innerer Bedrohungen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, militärischen, technologischen, ökologischen, informatorischen und anderen Charakters unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen und Möglichkeiten" zusammenfaßt.

Der *erste Abschnitt* "Rußland in der Weltgemeinschaft" analysiert Haupttendenzen in der gegenwärtigen Entwicklung der Welt sowie die Rolle und den Platz Rußlands.

2 Vgl. Botschaft zur nationalen Sicherheit des Präsidenten der RF B. Jelzin an die Föderale Versammlung vom Juni 1996, in: *Nezavisimaja Gazeta*, 14.6.1996. Auszüge auf Deutsch in: *Internationale Politik*, Nr. 1/1997, S. 101ff.

3 Erlaß Nr. 1300 und Text der "Konzeption" in: *Rossijskie vesti*, 25.12.1997, S. 1, If. Zum Kommentar vgl. B. Knabe, Die "Nationale Sicherheit" Rußlands und die Rolle des Westens. Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Nr. 55/1997; B. Knabe, Die "Konzeption der nationalen Sicherheit Rußlands". Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 5/1998; J. Schmidt-Skipiol, Die Militärreform in Rußland, Teil II: Aktueller Stand und Zukunft. Berichte des BIOst, Nr. 54/1998, S. 5f.

Betont wird die vorherrschende Tendenz in Richtung einer multipolaren Welt. Der Stellenwert militärischer Faktoren in den internationalen Beziehungen habe sich nicht verändert, doch nehme die Bedeutung wirtschaftlicher, politischer, wissenschaftlich-technischer, ökologischer und informatorischer Faktoren zu. Es gebe immer noch Bestrebungen, Fragen der Weltpolitik einseitig zu lösen. Die internationale Konkurrenz verschärfe sich, zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestehe eine zunehmende Kluft.

Die "Konzeption" konstatiert die Veränderungen in der sicherheitspolitischen Lage Rußlands. Einerseits habe sich die Gefahr einer direkten Aggression verringert; Rußland besitze nunmehr die Perspektive, in die Weltwirtschaft stärker eingebunden zu werden; es bestehe in weiten Teilen Interessenkongruenz mit vielen Ländern. Gleichzeitig aber sei der außenpolitische Einfluß Rußlands bedeutend zurückgegangen. Unter diesen Bedingungen strebe eine Reihe von Staaten nach einer Schwächung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Positionen Rußlands. Es gebe noch kein umfassendes gesamteuropäisches Sicherheitssystem. Die Osterweiterung der NATO stelle sich als Bedrohung der nationalen Interessen Rußlands dar. Im asiatisch-pazifischen Raum sei Rußland von dortigen Integrationsprozessen isoliert.

Die positiven Tendenzen von Entwicklungen auf innerstaatlicher und gesellschaftlicher Ebene seien instabil. Dies sei vor allem mit der Wirtschaftskrise, der Vergrößerung der Außen- und Inlandsschulden, der sozialen Spaltung der Gesellschaft, der Kriminalität und Korruption sowie dem fehlenden gesellschaftlichen Konsens zu erklären. Dazu gebe es bislang noch keine die gesamte Bevölkerung einigende "nationale Idee". Das alte konventionelle Verteidigungssystem werde zerstört, das neue System entstehe zu langsam.

Trotz dieser Risiken sei das Potential Rußlands groß genug, um die nationale Sicherheit des Landes im kommenden Jahrhundert zu gewährleisten.

Der *zweite Abschnitt* "Nationale Interessen Rußlands" definiert das System der nationalen Interessen des Landes als die Gesamtheit der Interessen des Individuums, der Gesellschaft und des Staates auf dem wirtschaftlichen, innen- und außenpolitischen, militärischen, informatori-

schen, sozialen, geistigen sowie kulturellen Gebiet. Als seine Basis werden der "nationale Reichtum" und die "nationalen Werte" der Völker Rußlands bezeichnet.

Die nationalen Interessen im wirtschaftlichen Bereich nähmen eine Schlüsselstellung ein. Die Armut müsse beseitigt werden, damit die gesamte Bevölkerung an Einrichtungen der soziokulturellen Infrastruktur partizipieren könne. Anzustreben sei ein Lebensstandard der Bevölkerung, der sowohl "nationale Eintracht" als auch gesellschaftspolitische Stabilität ermögliche. Für den anzustrebenden Übergang zu einer "nachhaltigen Entwicklung" wird die begrenzte staatliche Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten als möglich bezeichnet.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik proklamiert das Dokument unter anderem die Festigung der Position Rußlands als Großmacht und als eines der "einflußreichen Zentren" der multipolaren Welt, die Entwicklung einer gleichberechtigten Partnerschaft in der GUS sowie zu anderen Großmächten sowie die Festigung derjenigen kollektiven Führungsmechanismen, in denen Rußland eine wichtige Rolle spielt.

Die nationalen Interessen Rußlands auf dem Gebiet der Verteidigung sind durch planmäßigen militärischen Aufbau und gleichzeitige Militärreform gekennzeichnet: "Die vorhandene militärische Organisation ist eine Last für den Staat."

Der *nächste Abschnitt* "Bedrohungen der nationalen Sicherheit der Rußländischen Föderation" enthält Bestimmungen des Charakters und des Inhalts der wichtigsten Bedrohungen.

Unter den Faktoren einer "direkten Bedrohung" werden die neue geopolitische und internationale Lage, die negativen Prozesse in der einheimischen Wirtschaft, die Verschärfung der Beziehungen zwischen den Nationalitäten und die soziale Polarisierung der rußländischen Gesellschaft hervorgehoben. Der krisenhafte Zustand der Wirtschaft sei die Hauptursache für die Entstehung einer Bedrohung der nationalen Sicherheit des Landes und gefährde auch seine territoriale Integrität.

Zugleich gebe es eine planmäßige, bewußte Einmischung anderer Staaten und internationaler Organisationen in das "innere Leben" der Völker

Rußlands. Einzelne Staaten versuchten, gegen eine Stärkung Rußlands als eines der einflußreichen Zentren der multipolaren Welt zu wirken. Diese Staaten nützten bei ihren Aktionen "interethnische, religiöse und andere innere Gegensätze" aus oder erhöben territoriale Ansprüche. Derartige Bemühungen könnten zu einer Schwächung der Positionen Rußlands in Europa, im Nahen Osten, in Transkaukasien sowie in Mittelasien führen. Die Gefahr von politischen, ethnischen und wirtschaftlichen Krisen in GUS-Ländern, die Rußland als "freundschaftliche, unabhängige, stabile und demokratische Staaten" benötige, gewinne eine besondere Bedeutung.

In letzter Zeit intensivierten auch ausländische Geheimdienste ihre gegen Rußland gerichteten Aktivitäten. Als mögliche Zielrichtungen werden die Gefährdung der rußländischen Wirtschaft, das Hineinziehen Rußlands in regionale Konflikte sowie die Destabilisierung der innenpolitischen Lage bezeichnet.

Hinsichtlich der militärisch-strategischen Bedrohungen heißt es, die Gefahr einer massiven Aggression gegen Rußland bestehe zwar auf absehbare Zeit nicht, doch könnten Versuche des "gewaltsamen Konkurrierens" nicht ausgeschlossen werden. Als größte reale Gefahr für die Sicherheit Rußlands auf militärischem Gebiet werden bestehende und potentielle Herde lokaler Kriege und bewaffneter Konflikte in Grenznähe bezeichnet. Ernst zu nehmen seien auch die Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und des internationalen Terrorismus, der die Kernwaffen und andere Massenvernichtungswaffen einsetzen könne. Das Vorhandensein oder die Aufstellung starker militärischer Kontingente in geringer Entfernung zu Rußlands Grenzen stelle selbst beim "Fehlen aggressiver Absichten" eine potentielle Kriegsgefahr dar. In diesem Kontext stelle sich die Osterweiterung der NATO als Risiko der neuen Spaltung Europas dar.

Unter anderen Faktoren einer Bedrohung werden der Zustand der Militärreform, die Unterfinanzierung der nationalen Verteidigung, die sozialen Probleme innerhalb der Streitkräfte sowie der technologische Fortschritt einiger Länder, der eine qualitativ neue Etappe des Wettrüstens nach sich ziehen könne, genannt.

Der *letzte Abschnitt* "Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Rußländischen Föderation" postuliert das Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen sowie aller Staatsbürger als "unbedingte und ständige Voraussetzung" der wirksamen Verteidigung der nationalen Interessen. Ferner geht es um die Grundlagen der staatlichen Strategie zur Garantie der nationalen Sicherheit im wirtschaftlichen, sozialen, geistigen und ökologischen Bereich, auf dem Gebiet der Entwicklung der Staatlichkeit und des Föderalismus sowie in der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik.

Hinsichtlich der Innenpolitik müsse die Rolle des Staates "in wesentlichen Gebieten des öffentlichen Lebens" zunehmen, um unter anderem den Bestand der RF zu sichern und keinen Übergang zu einer Konföderation zuzulassen. Die Bedeutung der Verteidigung der Kultur, des geistig-moralischen Erbes und der historischen Traditionen wird betont. Dabei komme der Orthodoxen Kirche und anderen Konfessionen eine wichtige Bedeutung zu. Beim Kampf gegen das Verbrechen wird auf die erforderliche "Berücksichtigung internationaler rechtlicher Verpflichtungen Rußlands" und den Schutz der Menschenrechte hingewiesen.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik möchte Rußland die gleichberechtigte Partnerschaft aller Staaten voranbringen. Es strebe keine "Konfrontation mit einem Staat oder einem Staatenbund" an und verfolge „weder hegemonistische noch expansionistische Ziele“. Als außenpolitische Prioritäten werden die "Gewährleistung der wichtigsten nationalen Interessen", die Entwicklung der Beziehungen zu "führenden Staaten", die "allseitige Zusammenarbeit und Integration im Rahmen der GUS" sowie Aktivitäten im Rahmen der Union Rußland-Belarus und des Vertragswerkes zwischen Rußland, Belarus, Kasachstan und Kirgisien bezeichnet. Rußland werde auch seine "konstruktive Partnerschaft" mit den USA, der Europäischen Union, China, Japan, Indien und anderen Staaten fortsetzen.

Für das 21. Jahrhundert werde ein neues "Modell der Gewährleistung der globalen, regionalen und subregionalen Sicherheit" benötigt, das auf den Prinzipien der Gleichheit und der unteilbaren Sicherheit aller beteiligten Länder basieren müsse. Es gehe vor allem um ein prinzipiell neues "System der europäisch-atlantischen Sicherheit" mit der OSZE als Koordinator, multilaterale Sicherheitsstrukturen im asiatisch-pazifischen

Raum und in Südasiens, aktive Beteiligung Rußlands an der Verhinderung und Lösung regionaler Krisen und Konflikte, den Fortgang des Abrüstungsprozesses sowie die Schaffung von Zonen ohne Massenvernichtungswaffen.

Die Reform der militärischen Organisation Rußlands, wodurch ein adäquates Reagieren auf alle im kommenden Jahrhundert denkbaren Bedrohungen ermöglicht werden soll, sei das Hauptziel der staatlichen Tätigkeit auf dem Gebiet der Verteidigung. Es sei notwendig, die Aufgaben der Streitkräfte, sonstiger Truppen, militärischer Formationen und Organe zu präzisieren und ihre Struktur umzubauen. Rußland strebe nicht nach Waffen- oder Streitkräfteparität mit den führenden Staaten, sondern werde sich am "Prinzip der realistischen Abhaltung" orientieren. Dabei bevorzuge es nichtmilitärische Wege der Verhinderung eines Krieges und bewaffneter Konflikte, aber der Verzicht auf Gewaltanwendung sei noch nicht zu einer Norm der internationalen Beziehungen geworden. Unter diesen Bedingungen sei die Hauptaufgabe der rußländischen Streitkräfte die nukleare Abhaltung zur Verhinderung sowohl eines nuklearen als auch eines konventionellen großen oder regionalen Krieges und die Erfüllung von Bündnisverpflichtungen.

Im Interesse der Gewährleistung der nationalen Sicherheit und im Zusammenhang mit der Entwicklung der geopolitischen Lage der Welt könne die Militärpräsenz Rußlands in strategisch wichtigen Weltregionen erforderlich sein. Eine Stationierung beschränkter militärischer Kontingente oder eine Errichtung militärischer Stützpunkte würde nur auf Vertragsbasis oder auf der Basis von Prinzipien der Partnerschaft erfolgen.

Rußland werde sich auch weiter an den Verhandlungen über die Reduzierung der nuklearen und konventionellen Waffen sowie über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme beteiligen.⁴

Als eines der Prinzipien des Einsatzes militärischer Gewalt zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit wird das Recht Rußlands bezeichnet,

⁴ Es geht in erster Linie um den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), das START III-Abkommen sowie den ABM-Vertrag.

"alle ihm zur Verfügung stehenden Kräfte und Mittel einschließlich der Nuklearwaffen einzusetzen, wenn im Ergebnis der Entfesselung einer bewaffneten Aggression eine Gefahr für die Existenz der Rußländischen Föderation als unabhängiger, souveräner Staat entsteht".

Bei der Verhinderung und Beseitigung innerer Bedrohungen hätten in erster Linie das Innenministerium, der Föderale Sicherheitsdienst und das Ministerium für Zivilschutz mit eigenen entsprechenden Kräften und Mitteln Aufgaben zu erfüllen. Die Streitkräfte dürften weder gegen friedliche Bürger noch zur Erreichung innenpolitischer Ziele eingesetzt werden. Zulässig seien nur die gemeinsamen Aktionen einzelner Formationen der Streitkräfte mit sonstigen Truppen, militärischen Formationen und Organen gegen illegale bewaffnete Gruppen, wenn sie eine Bedrohung für die nationalen Interessen Rußlands darstellten.

Für die nationale Sicherheit sind der Präsident, das Parlament, die Regierung, der Sicherheitsrat sowie föderale Organe der Exekutive verantwortlich. Organe der Staatsmacht der Föderationssubjekte können in Zusammenarbeit mit Organen der lokalen Selbstverwaltung gesellschaftliche Vereinigungen und andere Organisationen zur Gewährleistung der Sicherheit heranziehen, sofern dies im Einklang mit föderalen Gesetzen steht.

Als der wichtigste sicherheitspolitische Entscheidungsträger hat der Präsident, der auch der Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist und das Oberkommando aller Machtorgane ernennt und entläßt, die Gesamtleitung der Organe der Gewährleistung der nationalen Sicherheit. Dem Präsidenten sind das Verteidigungs-, Innen-, Außenministerium, die Föderalen Dienste für Sicherheit und für Auslandsaufklärung, der Föderale Grenzdienst sowie sonstige Sicherheitsdienste und -institutionen direkt unterstellt.

Das höchste Beratungsorgan beim Präsidenten auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik ist der 1992 geschaffene Sicherheitsrat. Seine Hauptaufgaben, die in der durch den Erlaß des Präsidenten Nr. 1024 vom 10. Juli

1996 bestätigten "Verordnung über den Sicherheitsrat der Rußländischen Föderation"⁵ bestimmt wurden, sind folgende:

- Definition der lebenswichtigen Interessen der Gesellschaft und des Staates sowie Aufdecken von inneren und äußeren Gefahren für die Sicherheitsobjekte;
- Ausarbeitung von Hauptrichtungen einer Strategie zur Gewährleistung der Sicherheit der RF sowie Organisation der Vorbereitung der föderalen Programme auf diesem Gebiet;
- Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten für die Beschlußfassung in Fragen der Innen- und Außenpolitik, auf dem Gebiet der Gewährleistung der Sicherheit von Person, Gesellschaft und Staat;
- Vorbereitung operativer Entscheidungen zur Verhinderung von Ausnahmesituationen, die zu gravierenden sozialen, wirtschaftlichen, militärischen, ökologischen und sonstigen Konsequenzen führen können, sowie von Maßnahmen zur Beseitigung solcher Situationen.
- Vorbereitung von Vorschlägen an den Präsidenten zur Verhängung, Verlängerung oder Aufhebung des Ausnahmezustandes.
- Ausarbeitung von Vorschlägen zur Koordination der sicherheitspolitischen Tätigkeit der föderalen Organe der Exekutive sowie der Organe der Exekutive der Föderationssubjekte;.
- Ausarbeitung von Vorschlägen zur Vervollkommnung des Systems der Gewährleistung der nationalen Sicherheit.

Die unmittelbare Leitung und die Organisation der Tätigkeit des Sicherheitsrats sind die wichtigsten Aufgaben des Ratssekretärs, der dem Präsidenten direkt untersteht und von ihm ernannt oder entlassen wird. Außer dem Apparat des Sicherheitsrats steht dem Sekretär auch ein Wissenschaftlicher Rat zur Verfügung, dem prominente Wissenschaftler und Politiker angehören.

2.2 *Konzeption der staatlichen Politik für den militärischen Aufbau*

Als das zweitbedeutendste Dokument auf dem Gebiet der heutigen rußländischen Sicherheitspolitik, das gleichzeitig die konzeptionellen Vor-

5 Zum Text der Verordnung und aktuellen Information über die Struktur und die Tätigkeit des Sicherheitsrats der RF vgl. in: www.scrf.gov.ru

aussetzungen zur weiteren Entwicklung der Militärreform in Rußland schafft, kann man die "Grundlagen (Konzeption) der staatlichen Politik für den militärischen Aufbau Rußlands für die Zeit bis zum Jahr 2005" bezeichnen. Dieses bis heute nicht veröffentlichte, 30 Seiten umfassende Dokument, das nur aus Kommentaren und Interviews bekannt ist, wurde seit 1995 ausgearbeitet und Anfang August 1998 von Präsident Boris Jelzin bestätigt.⁶

Das Dokument geht davon aus, daß derzeit "Kriege im großen Maßstab gegen Rußland wenig wahrscheinlich" sind. Gleichzeitig sei aber die Möglichkeit lokaler Kriege und Konflikte vor allem an den Grenzen Rußlands und der GUS besonders zu beachten. Dabei könnten von Rußland "entschiedene und kompromißlose Handlungen gefordert werden". Die Erhaltung des Nuklearpotentials sei zur Abschreckung jedes potentiellen Aggressors notwendig.

Die "Grundlagen" legen ein neues einheitliches System der militärisch-administrativen Gliederung des Territoriums Rußlands in strategische Richtungen fest. Zudem regeln sie nicht nur die Arbeit des Verteidigungsministeriums, des Föderalen Sicherheitsdienstes, des Dienstes für Auslandsaufklärung, des Föderalen Grenzdienstes, der Föderalen Agentur für Regierungskommunikation und Information, der Eisenbahntruppen und sonstigen Machtorgane, sondern auch die Prinzipien der Zusammenarbeit aller dieser Institutionen. Gleichzeitig wird die koordinierende Rolle des Generalstabes der Streitkräfte gestärkt.

Im Dokument ist die Reorganisation aller Machtorgane und -strukturen vorgesehen. So werden die Streitkräfte in Richtung einer dreigeteilten Struktur "Land - Luft/Weltraum - See" reorganisiert. Den Kern der Landstreitkräfte werden zehn vollauserüstete, ständig einsatzbereite Divisionen bilden, von denen eine nur für friedensschaffende Einsätze vorgesehen ist. Es sind auch Reformen der Inneren Truppen des Innenministeriums und der Grenztruppen vorgesehen. Erstere sollen in eine Föderale Garde (Föderale Miliz für innere Sicherheit), letztere zu einer

6 Vgl. z.B. Interview mit dem damaligen Sekretär des Sicherheitsrats der RF, Andrej Kokoschin, in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, Nr. 29/1998, S. 1, 3. Vgl. dazu J. Schmidt-Skipiol, *Die Militärreform in Rußland*, Teil II: Aktueller Stand und Zukunft. *Berichte des BIOst*, Nr. 54/1998, S. 14ff.

"Grenzwache" umgestaltet werden. Danach erfolgen die Reformen anderer bewaffneter Organisationen.

Die Prioritäten der militärpolitischen und militärtechnischen Zusammenarbeit Rußlands mit anderen Staaten werden wie folgt bezeichnet: die GUS; im Westen: die USA, die NATO-Länder, west- und osteuropäische Staaten; im Osten: China, Indien, Japan. Die Beteiligung Rußlands an friedensherstellenden Maßnahmen sowie die Einrichtung von militärischen Stützpunkten auf dem Territorium der GUS-Staaten werden als zweckmäßig bezeichnet.

2.3 *Sonstige Dokumente zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik*

An anderen bedeutsamen Dokumenten auf dem Gebiet der heutigen rußländischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann man vor allem folgende nennen: das Föderale Gesetz "Über die Sicherheit" vom Dezember 1992 mit nachfolgenden Veränderungen und Ergänzungen, das Gesetz "Über die Verteidigung" vom Mai 1996, das Gesetz "Über die Zivilverteidigung" vom Februar 1998, das Gesetz "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" vom April 1998, den Erlaß des Präsidenten "Über die militärisch-administrative Einteilung der Rußländischen Föderation" mit der Verordnung "Über den Militärbezirk der Streitkräfte der Rußländischen Föderation" (beide Dokumente vom Juli 1998), den Erlaß "Über das Verteidigungsministerium der Rußländischen Föderation und den Generalstab der Streitkräfte der Rußländischen Föderation" vom November 1998, den Erlaß "Die Fragen der Militärdienstlaufbahn" vom Januar 1999 sowie den Erlaß vom März 1998 "Über einige Maßnahmen zur Vervollkommnung der staatlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Verteidigung und Sicherheit", mit dem Boris Jelzin die Auflösung des Verteidigungsrats und eine Angliederung der Staatlichen Militärinspektion an den Sicherheitsrat anordnete. Im März 1999 unterzeichnete der Präsident "Die Grundbestimmungen der Politik der Rußländischen Föderation auf dem Gebiet der nuklearen Abhaltung". Während des Besuchs des weißrussischen Präsidenten Alexander Lukaschenko Ende April 1999 wurden in Moskau das Abkommen "Über die Konzeption der Sicherheit der Union zwischen Weißrußland und Rußland" und andere Vereinbarungen geschlossen.

Zur Zeit wird die Ausarbeitung noch einer ganzen Reihe von sicherheitspolitischen Dokumenten fortgesetzt, darunter einer neuen Fassung der Militärdoktrin, welche die "Grundbestimmungen der Militärdoktrin der Rußländischen Föderation" vom 2. November 1993 - einem Dokument für eine Übergangsperiode, d.h. "für die Periode des Entstehens der rußländischen Staatlichkeit, der Verwirklichung demokratischer Reformen und der Herausbildung eines neuen Systems der internationalen Beziehungen"⁷ - in nächster Zukunft ersetzen soll. Auf Initiative des Verteidigungsausschusses der Staatsduma wurde auch der Entwurf des föderalen Gesetzes "Über die zivile Kontrolle der militärischen Organisation der Rußländischen Föderation" ausgearbeitet, der gegenwärtig neben dem Gesetz "Über die Militärreform" in der Duma beraten wird.⁸

Die obengenannten Gesetze und Rechtsakte definieren neben anderen, in diesem Beitrag nicht erwähnten Dokumenten, Konzeption, Ziele, Aufgaben, Richtungen, Prinzipien und Interessen der rußländischen Sicherheitspolitik und schaffen eine Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der in Rußland mit Sicherheitsfragen befaßten Institutionen.

2.4 *Vorstellungen von einer zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur*

Angesichts seines Potentials, seiner geopolitischen Lage und seiner Rolle im System der internationalen Beziehungen betrachtet sich Rußland als eines der Weltzentren beziehungsweise einen der Pole in der neuen multipolaren Welt und kann sich nicht mit den Versuchen einverstanden erklären, den Schwerpunkt bei Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa auf Organisationen zu übertragen, in denen es nicht vollberechtigt vertreten ist. Es tritt für ein Europa ohne Trennungslinien, für die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems auf der Grundlage des gegenseitigen Vertrauens, der Gleichberechtigung und der Achtung der Interessen aller Teilnehmer ein. Aus rußländischer Sicht könnte und sollte dabei die OSZE als die einzige wirklich gesamteuropäische, auf das Konsensprinzip gegründete Einrichtung zum zentralen Element eines solchen Systems werden, das seinerseits die

7 Osnownye poloshenija voennoj doktriny Rossijskoj Federacii, in: Krasnaja Zvezda, 19.11.1993. Vgl. dazu G. Wettig, Die neue Fassung der russischen Militärdoktrin, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 61/1993.

8 Nezavisimoe voennoe obozrenie, Nr. 49/1998, S. 4.

Grundsätze des Völkerrechts beachten muß und sich auf alle internationalen Organisationen, die sich mit der europäischen Sicherheit beschäftigen, abstützen könnte.

Das System muß neben den Interessen der europäischen Staaten auch die Interessen Nordamerikas berücksichtigen, um mit der Abdeckung des europäisch-atlantischen Raums größere Stabilität zu gewinnen. Darüber hinaus muß es in der Lage sein, die passenden Antworten auf alle Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (im Notfall mit Hilfe der UNO) zu finden. Es geht in erster Linie um die militärischen und terroristischen Bedrohungen sowie um die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, den politischen Extremismus, den Nationalismus, die Verletzung der Menschenrechte, die Ausländerfeindlichkeit, die Flüchtlings- und Umweltprobleme, die organisierte Kriminalität usw. Dafür sollte es über alle notwendigen Mechanismen und Maßnahmen verfügen, aber bei alledem den UNO-Sicherheitsrat nicht ersetzen: Der Beschluß über die Durchführung von militärischen Zwangsmaßnahmen soll nur vom UNO-Sicherheitsrat gefaßt werden.

Es ist klar, daß die OSZE auf die Lösung aller obengenannten Probleme heutzutage nicht genügend vorbereitet ist und in der Zukunft modernisiert und gefestigt werden muß. Als ersten Schritt schlägt Rußland vor, eine europäische Sicherheits-Charta (eine Art "politische Verfassung", einen "Verhaltenskodex") anzunehmen, die die Grundlagen der Strategie der Gewährleistung der europäischen Sicherheit enthält.⁹

3. *Die kollektive Sicherheit im Rahmen des "Taschkenter Vertrags" von 1992*

Das System der kollektiven Sicherheit Rußlands und seiner engsten Partner aus den ehemaligen Sowjetrepubliken stützt sich auf den Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS), der im Mai 1992 in der usbekischen Hauptstadt Taschkent von Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Rußland, Tadschikistan und Usbekistan paraphiert wurde. 1993 sind auch Aser-

⁹ Vgl. Interview mit dem Präsidenten der RF B. Jelzin, in: Der Spiegel, Nr. 25/1999, S. 177; Auszug aus der Rede des Stellvertretenden Außenministers der RF Jewgenij Gusarow während der 35. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 1999, in: Europäische Sicherheit, Nr. 3/1999, S. 26f.

bajdschan, Georgien und Weißrußland dem Vertrag beigetreten. Abseits halten sich von Beginn an drei der GUS-Staaten - Moldowa, Turkmenien und die Ukraine.

Der VKS verpflichtet die Teilnehmerstaaten zu Konsultationen und Positionsabstimmung in allen wichtigen Fragen der internationalen Sicherheit, die ihre Interessen tangieren. Ein Angriff auf einen Teilnehmerstaat gilt als Aggression gegen alle. Die Teilnehmer sollen nicht in Militärbündnisse eintreten oder an Aktivitäten teilnehmen, die gegen einen anderen Teilnehmer gerichtet sind, sowie keine internationalen Vereinbarungen abschließen, die mit dem Vertrag unvereinbar sind.

Nach der Auflösung der UdSSR und der Gründung der GUS werden die Hauptrichtungen der nationalen und kollektiven Sicherheitspolitik der meisten ehemaligen Sowjetrepubliken von dem im Dezember 1991 gegründeten Rat der Staatsoberhäupter der Mitgliedsstaaten der GUS, deren Arbeitsorganen, wie zum Beispiel den Räten der Verteidigungs-, Außenminister und Befehlshaber der Grenztruppen, sowie vom Stab zur Koordinierung der militärischen Zusammenarbeit der GUS-Länder erarbeitet. Nach dem Inkrafttreten des VKS ist dazu noch der Rat für kollektive Sicherheit, dem die Präsidenten, Verteidigungs- und Außenminister der VKS-Teilnehmerstaaten sowie der Generalsekretär des Rates angehören, entstanden.

Zur Zeit versucht Rußland vor dem Hintergrund der NATO-Osterweiterung und des Krieges auf dem Balkan, die Militärkooperation zwischen den VKS-Teilnehmerstaaten zu aktivieren, obwohl die Präsidenten von Aserbajdschan, Georgien und Usbekistan die Verlängerung des VKS im April 1999 abgelehnt haben. Eine besondere Bedeutung für die weitere Existenz des Systems der kollektiven Sicherheit im Rahmen des "Taschkenter Vertrags" gewinnen dabei solche Anziehungspunkte wie die "nuklearen Garantien" Rußlands für seine Verbündeten, die militärtechnische Zusammenarbeit einschließlich der Waffenlieferungen sowie ein vereinigtcs Luftabwehrsystem der GUS.¹⁰

10 Vgl. Izvestija, 24.4.1999, S. 2.

4. *Die Militärpolitik, die Militär- und Streitkräftereformen*

Die Militärpolitik ist einer der wichtigsten Bestandteile der staatlichen Sicherheitspolitik. Sie bestimmt die wesentlichen Ziele und Richtungen der Gewährleistung der militärischen Sicherheit der RF und des Schutzes ihrer vitalen Interessen durch die Abstützung auf militärische Mittel.¹¹ Sie entspricht den Bestimmungen der UNO-Charta, der Abkommen von Helsinki aus den Jahren 1975 und 1992, der Pariser Charta von 1990 und anderer internationaler Verträge, Abkommen und Vereinbarungen.

Ein vorrangiges Ziel der Militärpolitik der RF ist eine umfassende Militärreform, die ein prinzipiell neues Modell des Zusammenwirkens des militärischen Bereiches mit der Wirtschaft, der Politik und der Gesellschaft schaffen soll. Am Ende der Reform muß der militärische Aufbau in Rußland so organisiert werden, daß die Streitkräfte, andere Truppen und die Verteidigungsindustrie die Souveränität und territoriale Integrität des Landes verteidigen und die Bedingungen für eine friedliche Entwicklung Rußlands als demokratischen Rechts- und föderalen Staat schaffen sowie für Rußland die Fähigkeit zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen sicherstellen können.

In den letzten Jahren hatte die Militärreform folgende Hauptrichtungen:

- die Ausarbeitung einer Militärdoktrin;
- die Ausarbeitung einer neuen staatlichen Politik im Bereich der militärischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten, Sicherheitsorganisationen und militärpolitischen Bündnissen;
- die Ausarbeitung einer Konzeption für den militärischen Aufbau sowie rechtlicher Grundlagen zur Funktionsweise der Streitkräfte und anderer Truppen;
- die Entwicklung eines Systems der zivilen Kontrolle über die militärischen Machtstrukturen des Staates;
- die Vervollkommnung des Systems der staatlichen Lenkung des militärischen Bereichs und der Verwaltung des militärischen Bereichs in Friedens- und Kriegszeiten;

11 Vgl. Botschaft zur nationalen Sicherheit des Präsidenten der RF B. Jelzin an die Föderale Versammlung vom Juni 1996, in: Internationale Politik, Nr. 1/1997, S. 108f.

- die Vervollkommnung des Systems der Ausrüstung der Streitkräfte und anderer Truppen mit Militärtechnik und Waffen;
- die Ausarbeitung einer neuen staatlichen Politik im Bereich der Mobilisierungsvorbereitung der nationalen Wirtschaft und des Staates;
- die Optimierung der Struktur, der Zusammensetzung und der Stärke der Streitkräfte und anderer Truppen;
- die Änderung des Systems der Kaderausbildung;
- die Änderung des Systems der Ausbildung und Erziehung der Truppen;
- die Bildung eines professionellen Offizierskorps;
- die Schaffung eines Systems der materiellen und sozialen Versorgung, welches das gesellschaftliche Prestige des Militärdienstes garantiert.

Ein Bestandteil der Militärreform ist die Streitkräftereform. Zur Zeit ist die letztere noch nicht beendet, aber man kann sagen, daß gerade auf diesem Gebiet bislang die größten Fortschritte gemacht worden sind.

Die heutige Etappe der Streitkräftereform begann im Mai 1997 mit der Ernennung des Armeegenerals Igor Sergejew zum Verteidigungsminister sowie des Generalobersten Anatolij Kwaschnin zum Ersten Stellvertretenden Verteidigungsminister und Chef des Generalstabs. Als Ziel der Reform auf der jeweiligen Etappe wurde - innerhalb der durch die existierenden sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen vorgegebenen Grenzen - der Aufbau einer rationellen und effizienten militärischen Struktur proklamiert.¹² Unter anderem wurden folgende Reformprioritäten genannt:

- Konsolidierung des Offizierskorps als Stamm der Streitkräfte;
- Erhaltung des Abschreckungspotentials (einschließlich der Nuklearwaffen);
- Reduzierung der Streitkräfte sowie Erhöhung ihrer Kampfbereitschaft durch den Aufbau hochmobiler, modern ausgerüsteter und professionell ausgebildeter Verbände;
- Lösung der sozialen Probleme der Armee;
- geistige Erziehung der Militärangehörigen;
- Erhöhung des Ansehens des Militärdienstes.

12 Vgl. NATO-Brief, Frühjahr 1998, S. 16f.

Die Hauptaufgaben der im Mai 1992 geschaffenen Armee der RF bleiben unverändert:

- die Verteidigung der Souveränität und territorialen Integrität wie auch der anderen lebenswichtigen Interessen Rußlands im Falle einer Aggression gegen das Land oder seine Verbündeten;
- die Beendigung bewaffneter Konflikte, die lebenswichtige Interessen Rußlands bedrohen, sowie aller ungesetzlichen Formen bewaffneter Gewaltausübung auf dem Gebiet des eigenen Landes, an seinen Grenzen oder an Grenzen anderer Staaten, denen gegenüber es vertragliche Verpflichtungen hat;
- die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, die vom UN-Sicherheitsrat beschlossen werden oder sich aus internationalen Verpflichtungen der RF ergeben.¹³

Die Reform sollte in zwei Stufen durchgeführt werden: Die vorrangigen Maßnahmen der ersten Phase (1997-2000) sahen die Reduzierung der Personalstärke der Streitkräfte auf 1,2 Millionen Soldaten, die Angliederung der Weltraumstreitkräfte und der Truppen für Raketen-Weltraumverteidigung der Luftabwehr an die Strategischen Raketentruppen, die Zusammenlegung der Luftstreitkräfte und der Truppen der Luftabwehr, die Reorganisierung des Landstreitkräftekommandos sowie die Reduzierung der Zahl der Hochschulen, Akademien, wissenschaftlichen Forschungsinstitute, Depots und Standorte des Verteidigungsministeriums vor. Der größere Teil dieser Pläne ist schon realisiert. Im Verlauf der zweiten Phase der Streitkräftereform (2001-2005) sollte der Übergang zu einer dreigeteilten Streitkräftestruktur (Land, Luft/Weltraum, See) und die allgemeine Verbesserung des Kommandosystems der Teilstreitkräfte erreicht werden.

Doch die Ereignisse der letzten Zeit - in erster Linie die Bombardierungen Jugoslawiens, die Erweiterung der NATO und deren in Washington vereinbartes neues Sicherheitskonzept sowie die Bemühungen der USA um eine Überarbeitung des ABM-Vertrags¹⁴ - zwingen Rußland, zur

13 Vgl. Botschaft des Präsidenten der RF B. Jelzin an die Föderale Versammlung vom 24. Februar 1994, in: Rossijskaja Gazeta, 25.2.1994; Auszüge auf Deutsch in: Europa-Archiv, Folge 11/1994, S. D371f.

14 Die USA beabsichtigen, ein neues Abwehrsystem gegen Interkontinentalraketen - Ballistic Missile Defense (BMD) - zu entwickeln, und streben nach der Zustimmung Rußlands zur Modifikation des ABM-Vertrages von 1972. Sollte Rußland eine Vertragsmodifikation ablehnen, drohen die USA, vom ABM-Vertrag ganz zu-

Wahrung seiner eigenen militärischen Sicherheit auf die Veränderung der militärpolitischen Lage in der Welt angemessen zu reagieren. So hat Verteidigungsminister I. Sergejew bereits erklärt, daß die Konzeption der Gewährleistung der militärischen Sicherheit Rußlands abgeändert werden könne. Es würden auch die Pläne der Militär- und Streitkräftereformen korrigiert, was "nicht nur die strategischen Abwehrkräfte, sondern auch die konventionellen Streitkräfte" betreffen werde.¹⁵ Es handelt sich in erster Linie darum, daß die Langstreckenbomber und die ballistischen Interkontinentalraketen modernisiert werden sowie die Einsatzbereitschaft von Raketen-U-Booten, die im nächsten Jahr verschrottet werden sollten, bis zum Jahr 2005 erhalten wird. Die entsprechenden Vorschläge hat das Verteidigungsministerium schon vorbereitet.¹⁶ Jetzt beschäftigt es sich nach einer Weisung des Präsidenten auch mit den Vorschlägen zur Erhöhung der Militärausgaben.¹⁷ Der Sicherheitsrat Rußlands hat auf seiner Sitzung am 29. April 1999 bestätigt, daß Rußland auch in der Zukunft nicht auf Nuklearwaffen verzichten wird, da die Strategischen Raketentruppen angesichts der heutigen internationalen Lage die Basis der Landesverteidigung bilden und die Nuklearwaffen auch in Zukunft ein Garant und ein Schlüsselement für die nationale Sicherheit und die militärische Macht des Landes bleiben.¹⁸

5. *Die Beziehungen zur NATO*

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Welt eine seltene Möglichkeit bekommen, endlich von der globalen Konfrontation zwischen zwei politischen Systemen zur strategischen Partnerschaft und breiten Kooperation auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Beziehungen überzugehen. Zu einem Markstein auf diesem Weg ist die am 27. Mai 1997 in

rückzutreten. Rußland bezeichnet seinerseits den ABM-Vertrag als Schlüsselement der Abrüstung und lehnt eine Revision des Vertrages ab. Über die Haltung Rußlands zum Versuch der USA, den ABM-Vertrag zu überarbeiten, vgl. die offizielle Erklärung des rußländischen Außenministeriums vom 19. April 1999 in: www.mid.ru

15 Izvestija, 28.4.1999, S. 1.

16 Vgl. Izvestija, 27.4.1999, S. 1.

17 Interfax vom 18.5.1999; Izvestija, 19.5.1999, S. 1. Der damalige rußländische Ministerpräsident Sergei Stepaschin hatte schon erklärt, daß im Haushalt 2000 die Militärausgaben von heute 2,8 Prozent auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes erhöht werden sollen; vgl. ITAR-TASS vom 20.5.1999.

18 Vgl. www.scrf.gov.ru; vgl. Frankfurter Rundschau, 30.4.1999, S. 2.

Paris geschlossene "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Rußländischen Föderation" geworden.¹⁹ Laut diesem Dokument müsse Rußland zum gleichberechtigten Partner der NATO hinsichtlich Konsultation, Zusammenarbeit sowie gemeinsamer Entscheidungsfindung und gemeinsamen Handelns werden, um "im euro-atlantischen Raum einen dauerhaften und umfassenden Frieden auf der Grundlage der Prinzipien der Demokratie und der kooperativen Sicherheit zu schaffen" und "jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen".

Zur Verwirklichung der proklamierten Ziele haben sich alle Vertragsparteien unter anderem dazu verpflichtet, auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander oder gegen irgendeinen anderen Staat zu verzichten, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit aller Staaten zu achten und Konflikte mittels friedlicher Mittel zu verhüten. Dabei müßten alle gemeinsam oder einzeln getroffenen Maßnahmen mit der UNO-Charta und den Leitprinzipien der OSZE im Einklang stehen.

Die Grundakte könnte zweifellos eine gute Basis für die Entwicklung und Vertiefung der Beziehungen zwischen Rußland und dem Bündnis bilden, hätten nicht zwei Ereignisse der letzten Zeit die weitere Zusammenarbeit ernsthaft erschwert.

Das erste war der Erweiterungsbeschluß der Allianzmitglieder sowie die nachfolgende Aufnahme osteuropäischer Staaten in die NATO, die in Moskau als eine Bedrohung für die Sicherheit Rußlands sowie als ein Fehler angesehen wird.²⁰ In diesem Zusammenhang kann die Unterzeichnung der Grundakte keinesfalls als eine indirekte Zustimmung zur

19 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 43, 3.6.1997, S. 449-453.

20 Dieser Umstand führt de facto zu einer Annäherung der NATO an die rußländischen Grenzen, verändert das Kräfteverhältnis in Europa zu Ungunsten Rußlands, zieht neue Grenzen in Europa und schafft die Gefahr seiner Isolierung; vgl. Botschaft zur nationalen Sicherheit des Präsidenten der RF B. Jelzin an die Föderale Versammlung vom Juni 1996, in: Internationale Politik, Nr. 1/1997, S. 103; Botschaft des Präsidenten der RF an die Föderale Versammlung vom März 1997, in: www.maindir.gov.ru; Interview mit dem rußländischen Außenminister Igor Iwanow, in: Der Spiegel, Nr. 7/1999, S. 151.

NATO-Osterweiterung betrachtet werden.²¹ Daß die Erweiterung gleichzeitig mit den Versuchen erfolgt, die Rolle der Allianz in Europa und in der Welt zu revidieren und zu verstärken, wird in Rußland oft als eine gegen das eigene Land gerichtete Politik aufgefaßt. Dies bewirkt zugleich das Anwachsen einer Anti-NATO-Stimmung in der Öffentlichkeit.²²

Das zweite Ereignis hat zum erstenmal nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation zur ernsthaften Krise zwischen der Allianz und Rußland und zu einem Tiefpunkt in ihren Beziehungen geführt. Es geht um den Krieg auf dem Balkan 1999. Rußland hat die NATO-Bombardierungen als eine bewußte Verletzung hinsichtlich der in der Grundakte angenommenen Verpflichtungen seitens der Allianz betrachtet. Deshalb wurden von Rußland alle Kontakte mit dem Bündnis, darunter die weitere Zusammenarbeit innerhalb des Ständigen NATO-Rußland-Rats und des Programms "Partnerschaft für den Frieden", abgebrochen.²³ Der rußländische Vertreter bei der NATO wurde abberufen, der NATO-Vertreter ausgewiesen, das NATO-Informationszentrum in Moskau geschlossen. Rußland war nicht an den Fünfzig-Jahr-Feiern der NATO in Washington beteiligt. Verteidigungsminister Sergejew hat am 4. Mai 1999 in Norwegen davor gewarnt, daß die militärischen Schläge der NATO gegen Jugoslawien Rußland veranlassen könnten, eine Reihe seiner internationalen Verpflichtungen, darunter auch den KSE-Vertrag, zu überprüfen.²⁴

Nach Auffassung rußländischer Politiker versucht die Allianz in der letzten Zeit, internationale Probleme nach den alten Methoden, das heißt mit dem Einsatz militärischer Gewalt, zu lösen; ihre Einflußsphäre weiter auszudehnen, in der europäischen und internationalen Politik eine dominierende Rolle zu spielen (ein sogenanntes NATO-zentrisches Modell der europäischen Sicherheit durchzusetzen), sich ein Recht auf militärische Out-of-area-Einsätze ohne ein UNO-Mandat zu nehmen sowie

21 Vgl. Interview mit dem Leiter der Hauptverwaltung für internationale militärische Zusammenarbeit des Generalstabs Generaloberst Leonid Iwaschow, in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, Nr. 20/1998, S. 2.

22 So wurde z.B. in der Staatsduma eine fraktionsübergreifende Gruppe "Anti-NATO" gegründet, der über 300 von ungefähr 450 Abgeordneten angehören.

23 Vgl. die offizielle Erklärung des rußländischen Außenministeriums vom 21. April 1999, in: www.mid.ru.

24 *Izvestija*, 5.5.1999, S. 1.

die militärische Überlegenheit auf konventionellem Gebiet in Europa zu erhalten. Diese Politik trage insgesamt weder zur Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses, noch zur Stärkung des Vertrauens bei.²⁵ Als eine potentielle Bedrohung der weiteren Zusammenarbeit mit der NATO wird in Moskau auch die beabsichtigte Aufnahme der baltischen Staaten ins Bündnis oder ein möglicher Beitritt von GUS-Ländern zum Nordatlantikvertrag betrachtet.²⁶ Nach Meinung Rußlands müßte das Bündnis zu einer politischen Organisation umgestaltet werden, die dann eines der Elemente einer künftigen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage der OSZE bilden könne.²⁷ Auf jeden Fall ist eine weitere vollwertige Zusammenarbeit zwischen der RF und der NATO jetzt nur nach einer politischen Lösung der Kosovo-Krise und auf einer Basis der neuen Vereinbarungen vorstellbar. Damit kann eine Grundlage für die Wiederherstellung der Beziehungen schon heute im Rahmen der Kosovo-Friedenstruppe (KFOR) geschaffen werden.²⁸

6. *Die Haltung zum Krieg auf dem Balkan 1999*

Seit Beginn der Kosovo-Krise besteht die prinzipielle rußländische Position darin, daß der ethnische Konflikt in Jugoslawien militärisch nicht gelöst werden kann. Er konnte und kann nur politisch gelöst werden.²⁹ Aus diesem Grunde hat Rußland von Anfang an einen Militäreinsatz gegen Jugoslawien abgelehnt. Der Einsatz militärischer Gewalt war für Rußland "absolut unannehmbar".³⁰

25 Vgl. die offizielle Erklärung des rußländischen Außenministeriums vom 27. April 1999 anlässlich des 50. Jahrestages der NATO, in: www.mid.ru; sowie das Interview mit dem Präsidenten der RF, B. Jelzin, in: *Der Spiegel*, Nr. 25/1999, S. 176.

26 Außenminister I. Iwanow hat eine etwaige Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO als "rote Linie" bezeichnet, die nicht überschritten werden dürfe, in: *Izvestija*, 28.10.1998, S. 5.

27 Vgl. I. Sergejew, *Wir sind keine Gegner, wir sind Partner*, in: NATO-Brief, Frühjahr 1998, S. 18.

28 So sieht das zwischen Rußland und den Vereinigten Staaten im Juni 1999 in Helsinki geschlossene Abkommen über die Beteiligung russischer Einheiten an der KFOR unter anderem eine Reaktivierung des NATO-Rußland-Rats vor. Gleichzeitig hat die RF ein Kontrollrecht in Bezug auf die Aktivitäten der NATO bekommen.

29 Vgl. Pressekonferenzen von Außenminister I. Iwanow am 6. und 19. April 1999 in Moskau, in: www.mid.ru.

30 So der damalige Ministerpräsident Ewgenij Primakow einen Monat vor dem Beginn der NATO-Militäraktion in Jugoslawien; zit. nach: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.2.1999, S. 2.

Was die NATO betrifft, sollte die Allianz aus rußländischer Sicht nicht ohne Einwilligung der UNO außerhalb ihres Gebiets militärisch tätig sein. Erstens wurde dadurch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen umgangen, die Bedeutung der internationalen Organisationen in Europa, vor allem der OSZE, in Frage gestellt sowie das Sicherheitssystem, das sich über die letzten Jahre gebildet hatte, unterminiert. Zweitens stellt jede militärische Aktion ohne ein UNO-Mandat eine Verletzung des Völkerrechts, insbesondere der UNO-Charta, dar und ist als militärische Aggression im Sinne der von der UNO-Vollversammlung am 14. Dezember 1974 gebilligten Definition zu qualifizieren.³¹ Drittens haben die Handlungen der beiden Seiten, das heißt die Einsätze der serbischen Polizei- und Streitkräfte im Kosovo sowie die NATO-Bombardierungen, die größte humanitäre Katastrophe seit dem zweiten Weltkrieg ausgelöst. Darüber hinaus hat für Europa die Gefahr einer ökologischen Katastrophe bestanden.³² Letztlich wird die Gefahr betont, solche NATO-Aktivitäten in Europa würden zum gefährlichen Präzedenzfall der internationalen Politik.³³

Deshalb ist es kein Wunder, daß die Reaktion Rußlands auf diese Militäraktion äußerst negativ war. Laut Boris Jelzin betrachtet die politische Führung Rußlands den Balkan als ihre Interessensphäre, eine "sehr wichtige, strategische Zone". Rußland läßt nicht zu, daß Jugoslawien "zu einem Protektorat der Vereinigten Staaten wird".³⁴ Die Staatsduma hat am 7. April die Regierung dazu aufgerufen, Waffen nach Jugoslawien zu liefern und eine Militärmission nach Belgrad zu entsenden. Verteidigungsminister Sergejew hat an demselben Tag angekündigt, daß die

31 Laut der UNO-Charta sollen alle UNO-Mitglieder in ihren internationalen Beziehungen jede mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt unterlassen. Allein der UN-Sicherheitsrat ist dazu befugt, die Pläne für die Anwendung von Waffengewalt aufzustellen sowie die militärischen Zwangsmaßnahmen durchzuführen. Die mit der UNO-Charta unvereinbare Anwendung von Waffengewalt ist eine Aggression, für deren Rechtfertigung keine Erwägung gleich welcher Art dienen kann. Im Fall eines bewaffneten Angriffs hat jeder Staat das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung; vgl. dazu Art. 2, 51 u. Kap. VII der UNO-Charta; die Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Vollversammlung vom 14. Dezember 1974.

32 Vgl. z.B. Frankfurter Rundschau, 29.05.1999, S. 7; Die Tageszeitung, 20.5.1999, S. 1, 4; 21.5.1999, S. 4.

33 Vgl. Interview mit dem Präsidenten der RF, B. Jelzin, in: Der Spiegel, Nr. 25/1999, S. 176.

34 So B. Jelzin während einer Sitzung mit führenden Ministern anläßlich des Krieges in Jugoslawien am 19. April 1999; zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.4.1999, S. 6.

Pläne zur Reduzierung der rußländischen Streitkräfte zurückgenommen werden könnten. Er begründete diesen Schritt mit der Kosovo-Krise und der neuen strategischen Konzeption der NATO, "wonach die Allianz ihre Streitkräfte ohne Sanktionierung des UNO-Sicherheitsrats an einem beliebigen Ort der Welt" einzusetzen beabsichtige.³⁵ Am 16. April hat die Staatsduma den Beschluß des jugoslawischen Parlaments, die Aufnahme in die Union zwischen Rußland und Weißrußland zu beantragen, mehrheitlich unterstützt.³⁶

Jelzin, der zwar die Luftangriffe der NATO als "Barbarei", "nackte Aggression" und einen "sehr großen Fehler der amerikanischen Diplomatie und Clintons" verurteilt hatte, lehnte jedoch am 8. April die Waffenlieferungen an Jugoslawien ab.³⁷ Nach Ansicht des Präsidenten würde Rußland durch die Lieferung von Kriegsmaterial schrittweise in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen, der sich militärisch nicht lösen lasse. Andererseits betonte er im Fernsehen, daß sich Rußland nicht in den Konflikt hineinziehen lassen werde, sofern es von den Amerikanern nicht dazu genötigt werde. Er hat die NATO davor gewarnt, Bodentruppen im Kosovo einzusetzen, weil das mit Sicherheit zu einem großen Krieg in Europa und möglicherweise zu einem Weltkrieg führe.³⁸ Nach Meinung des persönlichen Jugoslawien-Beauftragten des rußländischen Präsidenten, Ex-Premierminister Wiktor Tschernomyrdin, hat der Krieg auf dem Balkan die rußländisch-amerikanischen Beziehungen ohnehin schon "um mehrere Jahrzehnte zurückgeworfen": "Die Welt war in diesem Jahrzehnt noch nie so nahe am Abgrund eines Atomkrieges wie jetzt."³⁹

35 Zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.4.1999, S. 2.

36 326 Abgeordnete der Staatsduma haben sich bei 46 Gegenstimmen für die Aufnahme Jugoslawiens in das Bündnis ausgesprochen. Obwohl diese Abstimmung nur als Empfehlung an den Präsidenten und die Regierung gilt, ist sie als ernst zu errachten, da Ministerpräsident S. Stepaschin die Gründung einer Union zwischen Rußland, Weißrußland und Jugoslawien als "strategische Richtung der rußländischen Außenpolitik, der Tätigkeit des Außenministeriums und des Ministeriums für GUS-Angelegenheiten" eingeschätzt hat. Vgl. ITAR-TASS vom 19.5.1999.

37 Vgl. Izvestija, 9.4.1999, S. 1.

38 Vgl. u.a. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.4.1999, S. 1; Frankfurter Rundschau, 10.4.1999, S. 1; Neue Züricher Zeitung, 10./11.4.1999, S. 3; sowie: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.4.1999, S. 7. Ein Eingreifen Rußlands in den Krieg in Jugoslawien, "falls das die Sicherheit Rußlands erfordert", hat auch Außenminister I. Iwanow in einem Interview der Zeitung "El País" nicht völlig ausgeschlossen; zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.4.1999, S. 7.

39 Zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.5.1999, S. 2.

Seine Ausgangsposition zur Lösung der Krise, die als Basis für die nachfolgenden Verhandlungen mit Konfliktparteien gedient hat, hatte Rußland in folgenden Grundsätzen formuliert:

- die unverzügliche Einstellung der Kampfhandlungen, Gewalt und Unterdrückung;
- der Rückzug überzähliger serbischer Kräfte aus dem Kosovo bei gleichzeitigem Abzug der in Mazedonien und Albanien stationierten NATO-Offensiveinheiten von der jugoslawischen Grenze;
- die sichere Rückkehr aller Flüchtlinge;
- der freie Zugang zu Kosovo für humanitäre Organisationen;
- die Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Belgrad und Kosovo-Albanern über eine weitreichende Autonomie für Kosovo bei der Erhaltung der territorialen Integrität Jugoslawiens;
- die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft am wirtschaftlichen Wiederaufbau Jugoslawiens.⁴⁰

Mit diesem Programm hat sich die RF von Anfang an aktiv als Vermittlerin an der politischen Lösung des Konflikts beteiligt, um einen Mechanismus im Rahmen der UNO zur Einstellung der Kriegshandlungen in Jugoslawien auszuarbeiten, den Frieden in Europa wiederherzustellen, ihre Rolle als einer der Hauptakteure der internationalen Bühne zu bekräftigen, eine Selbstisolierung zu vermeiden, eine sichere Heimkehr der Kosovo-Albaner zu gewährleisten sowie die Leiden des jugoslawischen Volkes zu beenden. Heute kann man sagen, daß diese Mission mit vereinten Kräften der Weltgemeinschaft fast vollständig und erfolgreich erfüllt ist und die Voraussetzungen für den Frieden auf dem Balkan geschaffen sind. Die Kosovo-Resolution des UNO-Sicherheitsrats ist verabschiedet, die Waffen schweigen, die Kosovo-Flüchtlinge kehren heim. Unter solchen Bedingungen gibt es für alle Teilnehmer des Friedensprozesses einschließlich Rußlands keinen anderen Weg, als gemeinsam im Interesse des dauerhaften Friedens und der Stabilität in Europa die Einhaltung der UNO-Resolution zu gewährleisten.

40 Vgl. Pressekonferenzen von Außenminister I. Iwanow am 6. und 19. April 1999 in Moskau, in: www.mid.ru.

7. *Fazit*

Die neunziger Jahre sind für Rußland nicht nur die Jahre des Entstehens der Staatlichkeit, der Ausarbeitung der demokratischen Verfassung, der Verwirklichung demokratischer Reformen und der Gründung der nationalen Armee, sondern auch ein Zeitraum, in dem die Grundlagen der neuen staatlichen Politik auf den wichtigsten Gebieten unter Berücksichtigung der neuen nationalen Interessen und wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes entwickelt und die politischen Prioritäten bestimmt wurden. Dazu zählen in der Außenpolitik die Entwicklung einer Partnerschaft zur Aufrechterhaltung des Friedens und zur Festigung der Stabilität mit allen Staaten, deren Politik rußländischen Interessen keinen Schaden zufügt und der UNO-Charta nicht widerspricht; in der Sicherheitspolitik die Sicherheit der Person und der Familie sowie die nationale Sicherheit, die mit der regionalen und globalen kollektiven Sicherheit gekoppelt ist. Es wurden die Sicherheitskonzeption und die defensive Militärdoktrin ausgearbeitet und veröffentlicht; Militär- und Streitkräftereformen wurden trotz der unzureichenden Finanzierung begonnen. Ungeachtet der bestehenden Meinungsverschiedenheiten hat Rußland die Grundakte über die Zusammenarbeit mit der NATO unterzeichnet.

Man kann sagen, daß eine lange und dornige Strecke der demokratischen Umgestaltungen vorbei ist. Aber der weitere Weg ist noch lang. Darüber hinaus steht Rußland jetzt, am Ende des 20. Jahrhunderts, wie es schon mehrmals in der russischen Geschichte der Fall war, erneut am Scheideweg. Um zu erklären, in welchem Dilemma es sich heutzutage befindet, genügt es, nur zwei Stichwörter zu nennen - den Balkankrieg und die Wahlen.

Die sicherheitspolitische Debatte in der RF ist in letzter Zeit - insbesondere seit Beginn der NATO-Angriffe auf Jugoslawien Ende März 1999 - sehr heftig geworden. Nach Angaben des Fonds „Öffentliche Meinung“ glauben 63 Prozent der Befragten in Rußland, daß am Balkan-Krieg die NATO die Schuld trägt. Die Zahl derjenigen, die Jugoslawien die Schuld an dem Krieg zuschreiben, beträgt 6 Prozent. 12 Prozent denken, daß die Allianz in diesem Konflikt das Ziel verfolgt, sich den Grenzen

Rußlands zu nähern.⁴¹ Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung Rußlands hat den Glauben an die NATO als ein Bündnis, das Demokratie und Menschenrechte verteidigt, verloren. Die rußländisch-amerikanischen Beziehungen befanden sich bis Ende der NATO-Bombardierungen auf dem schlechtesten Stand seit den Berlin- und Kuba-Krisen. Rußland hat schon mit der Überprüfung seiner Sicherheitskonzeption und seiner Militärdoktrin begonnen.

Mit solchen Stimmungen nähert sich das Land sowohl den Dumawahlen (Dezember 1999) als auch den Präsidentschaftswahlen (2000). Welchen Weg wird Rußland im 21. Jahrhundert einschlagen, und wer wird diesen Weg bestimmen? Eine Antwort auf diese Fragen bekommen wir schon in der nächsten Zukunft.

Inzwischen läuft die Konfrontation mit dem Westen den langfristigen staatlichen (in erster Linie sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen) Interessen Rußlands zuwider. Hoffentlich hat auch der Westen kein Interesse daran. Wenn wir in der Zukunft keine gemeinsame Sprache am Verhandlungstisch finden werden, können wir leicht in einen neuen Kalten Krieg abgleiten.

Die gegenwärtige Situation macht neue gemeinsame Lösungen des Problems der internationalen Sicherheit mit der gleichzeitigen Wiederherstellung der UNO-Position erforderlich. Sie sind möglicherweise auf der Grundlage einer neuen Konzeption und eines neuen Systems der globalen und europäischen Sicherheit auszuarbeiten. So könnte die europäische Sicherheitsarchitektur alle bestehenden Mechanismen in Europa umfassen und sich auf die Basis der OSZE und des Europarates stützen.

Rußland darf im nächsten Jahrhundert nicht isoliert werden oder sich selbst isolieren. Europa braucht keine Sicherheitsgarantien gegen irgendwelche Staaten bzw. Staatengemeinschaften auf seinem Territorium, sondern gleiche, umfassende Sicherheitsgarantien für alle Bürgerinnen und Bürger des Kontinents.

41 Nach Izvestija, 8.5.1999, S. 2.