

*Pál Dunay/Graeme P. Herd*

## Europa neu gestalten? Die Fallstricke und Verheißungen der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag

Seit dem Amtsantritt Präsident Dmitri Medwedews im Frühjahr 2008 wurden zwei wichtige Dokumente veröffentlicht, die für das Verständnis russischer Sicherheitsinteressen und der europapolitischen Bestrebungen Russlands maßgeblich sind.<sup>1</sup> In beiden Dokumenten wird Russlands großes Projekt (und auch dessen innere Widersprüche) ausführlich dargestellt. Der Wunsch und die Entschlossenheit, die Organisationsprinzipien, die Logik und die Architektur der europäischen Sicherheit neu zu definieren, haben seither an Dynamik gewonnen, was vor allem in dem von Russland vorgeschlagenen Vertrag über europäische Sicherheit zum Ausdruck kommt. Russlands tiefsitzende Unzufriedenheit mit der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung ist unstrittig und auch nicht neu. Unklar ist jedoch, ob die Umstände, unter denen diese Unzufriedenheit geäußert wird, und die Art und Weise, in der das geschieht, anderen Akteuren – sowohl Staaten als auch internationalen Organisationen wie z.B. NATO, EU, OSZE, GUS und OVKS – genügend Anlass geben, ernsthaft auf die vorgeschlagene radikale Neugestaltung der bestehenden Ordnung zu reagieren.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den sogenannten „Medwedew-Plan“ und bewertet ihn.<sup>2</sup> Er stellt die von Russland angeführte Begründung für den Plan dar und beschreibt, wie Konferenzen und Tagungen dazu genutzt wurden, die inhaltlichen Schwerpunkte des Plans publik zu machen und für ihn zu werben. Der Beitrag fasst außerdem die Reaktionen und Urteile von Staaten und Beobachtern zusammen, von denen nicht wenige sich den Kopf über die wahren Absichten und vermeintlichen Hintergedanken des Vorschlags zerbrechen.<sup>3</sup> Auf die Machenschaften der miteinander

- 
- 1 Koncepčija vnešnej politiki Rossiskoj Federacii. Utverždena Presidentom Rossiskoj Federacii D.A. Medvedevym 12 ijulja 2008 g. [Das außenpolitische Konzept der Russischen Föderation. Gebilligt vom Präsidenten der Russischen Föderation, D.A. Medvedev, am 12. Juli 2008], unter: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/357798BF3C69E1EAC3257487004AB10C](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/357798BF3C69E1EAC3257487004AB10C); Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossiskoj Federacii do 2020 goda. Utverždena Ukazom Prezidenta Rossiskoj Federacii ot 12 maja 2009 g. No. 537 [Die Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020. Gebilligt durch Dekret Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009], unter: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
  - 2 Die vorliegende Analyse bezieht den am 29. November 2009 präsentierten Entwurf des Vertrags über europäische Sicherheit nicht mit ein. Eine inoffizielle englische Übersetzung des Vertragsentwurfs ist erhältlich unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml>.
  - 3 Von den zahlreichen zu dem Vorschlag erschienenen Studien siehe insbesondere Manuel de la Cámara, European Security and EU-Russian Relations, Real Instituto Elcano ARI 76/2009, 14. Mai 2009, unter: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riescano\\_](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riescano_)

konkurrierenden russischen Staatsapparate – das Fachgebiet der Kremelforscher – geht der Beitrag nur kurz ein, da die entscheidende Dynamik auf die Einigkeit der Führungsspitze, den Zusammenhalt zwischen Putin und Medwedew, und deren Entschlossenheit, den Medwedew-Plan als großangelegtes russisches Politikprojekt zu fördern, zurückzuführen ist.

*Die Evolution einer Idee: von selektiver Verschwommenheit zu verschwommener Selektivität*

Russlands Europapolitik unter Präsident Medwedew wird allgemein mit dem Plan, einen europäischen Sicherheitsvertrag abzuschließen, identifiziert. In den elf Monaten zwischen Mai 2008 und April 2009 hielt Präsident Medwedew drei Reden vor ausländischem Publikum, die in erster Linie dazu dienen sollten, den Vertragsvorschlag vorzustellen. Allerdings wurde der Plan keineswegs von Rede zu Rede klarer oder präziser. Vielleicht waren die Reaktionen zu unterschiedlich, um Moskau dazu zu ermutigen, seine Absichten deutlicher zu formulieren. Vielleicht hat die russische Führung den Vorschlag aber auch zunächst nur in einer einfachen Version, lediglich in seinen Grundzügen, in Umlauf gebracht, um erst einmal zu testen, wie die Welt im Allgemeinen und die wichtigsten Akteure im euro-atlantischen Raum im Besonderen auf ihn reagieren. Würde die Notwendigkeit eines solchen Vertrags bedingt und unter Vorbehalt anerkannt und würden einige der vorgeschlagenen Bestimmungen vielleicht sogar auf Zustimmung stoßen, könnte Russland entsprechende Verhandlungen vorantreiben. Ob Moskau von Anfang an einen Masterplan hatte und wusste, was genau es erreichen wollte, lässt sich nur schwer feststellen. Sehr wahrscheinlich aber war es sich über einzelne Ziele im Klaren und hatte eine Vorstellung davon, was erreichbar war und was nicht.

---

eng/Content?WCM\_GLOBAL\_CONTEXT=/Elcano\_in/Zonas\_in/Europe/ARI76-2009; Sandra Dias Fernandes, Time to reassess the European security architecture? The NATO-EU-Russia Security Triangle, EPIN Working Paper 22, 31. März 2009, unter: <http://aei.pitt.edu/10744/01/1820.pdf>; Euro-Atlantic Security: One Vision, Three Paths, EastWest Institute, 24. Juni 2009, unter: <http://www.ewi.info/euro-atlantic-security>; Yuri Fedorov, Medvedev's Initiative: A Trap for Europe, Association for International Affairs, Research Paper, Prag 2/2009, unter: <http://www.amo.cz/publications/medvedevs-initiative-a-trap-for-europe.html?lang=en>; Toomas Hendrik Ilves, European Security Architecture and Eastern Europe, in: Hampton Roads International Security Quarterly 2-3/2009, S. 70-73; Bobo Lo, Medvedev and the new European security architecture, Centre for European Reform Policy Brief, Juli 2009, unter: [http://www.cer.org.uk/pdf/pbrief\\_medvedev\\_july09.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pbrief_medvedev_july09.pdf); Andrey S. Makarychev, Russia and its „New Security Architecture“ in Europe: A Critical Examination of the Concept, CEPS Working Document Nr. 310, 5. Februar 2009, unter: <http://aei.pitt.edu/10760/01/1790.pdf>; Andrew Monaghan, Russia's „Big Idea“: „Helsinki 2“ and the reform of Euro-Atlantic Security, NATO Research Report, NATO Research Division – NATO Defense College, Rom, 3. Dezember 2008, unter: <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=3>; Sergey Karaganov, The Magic Numbers of 2009, in: Russia in Global Affairs 2/2009, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/printver/1279.html>.

Der Zeitpunkt für die Initiative scheint sorgfältig gewählt. Erstens wurde sie unmittelbar nach Medwedews Amtsübernahme angekündigt. Man bezweckte damit zweierlei: Der neue Vorschlag konnte so mit einem neuen Präsidenten identifiziert werden und den Bruch mit der Außenpolitik seines Vorgängers anschaulich demonstrieren. Zweitens bereiteten sich die USA, die Russland als sein wichtigstes strategisches Gegenüber betrachtet, gerade auf Präsidentschaftswahlen vor, von denen allgemein erwartet wurde, dass sie eine Wacha-blösung in Washington einläuten würden. Führende Denkfabriken im gesamten euro-atlantischen Raum waren daher eifrig damit beschäftigt, neue Konzepte und Paradigmen für die internationalen Beziehungen nach der Ära Bush auszuarbeiten und Moskau konnte sich diesen Prozess zunutze machen. Drittens waren die transatlantischen Beziehungen im Wandel begriffen. Die wichtigsten Akteure im Bereich euro-atlantischer Sicherheit hatten gerade begonnen, die über den Irak entstandene Spaltung allmählich zu überwinden; eine transatlantische Neuausrichtung an gemeinsamen Interessen und Werten konnte nur durch den Impuls einer neuen Regierung in Washington beschleunigt werden. Ein grundsätzlich neuer Ansatz, Russlands Unzufriedenheit mit der europäischen Sicherheitsordnung zum Ausdruck zu bringen, hätte in dieser Zeit des Wandels die Chance, Perzeptionen und Politik gleichermaßen zu beeinflussen und mitzugestalten. Viertens konnte Russland argumentieren, dass die Georgienkrise von August 2008 die zentrale Aussage des Vorschlags nur unterstreiche: Gerade sie zeige die strukturellen Grenzen der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung auf.

Der Plan wurde erstmals in Berlin anlässlich des ersten Deutschlandbesuchs Präsident Medwedews vorgestellt. Er enthielt zwei Elemente: zum einen die Einberufung eines europäischen Gipfeltreffens, an dem alle europäischen Staaten als Einzelländer, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu unzeitgemäßen Blöcken oder anderen Zusammenschlüssen, teilnehmen sollten und auf dem die Erarbeitung eines Abkommensentwurfs beginnen sollte; zum anderen die Schaffung „eines regionalen Pakts, der naturgemäß auf den Prinzipien der VN-Charta beruht und die Funktion von Gewalt als Faktor in den Beziehungen innerhalb der euro-atlantischen Gemeinschaft klar definiert“.<sup>4</sup> Präsident Medwedew erklärte, dass einem rechtlich bindenden Vertrag, der letztendlich aus dem Prozess hervorgehen sollte, nicht nur Staaten, sondern auch „derzeit im euro-atlantischen Raum agierende Organisationen als Vertragspartei angehören könnten“.<sup>5</sup> Weitere Kommentare Medwedews machten bei dieser Gelegenheit deutlich, dass Russland – wie nicht anders zu erwarten – die derzeitige Rolle der NATO in der euro-atlantischen Sicherheit strikt ablehnte.

---

4 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, unter: [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type82914type84779\\_202153.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml) (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Ebenda.

In dieser frühen Phase blieben mehr Fragen offen, als beantwortet wurden. So war z.B. nicht klar, welche Funktion das Gipfeltreffen genau haben sollte, mit dem der Prozess eingeleitet werden sollte. Ein solches Ereignis ist in der Regel der Höhepunkt eines Prozesses und erfordert im Vorfeld erhebliche Vorbereitungen und diplomatische Verhandlungen, wie z.B. die von 1973 bis 1975 geführten Verhandlungen, die dem Gipfeltreffen von Helsinki und der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte vorausgingen, gezeigt haben. Außerdem schien ein unausgesprochenes Ziel des Gipfels (und so auch des Prozesses, den er in Gang setzen sollte) die artifizielle Auflösung bestehender Bindungen und Bündnisse zu sein, die, wie Russland konsterniert feststellen musste, Ausdruck einer exklusiven, statusmindernden und marginalisierenden Asymmetrie waren, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges herausbildete, als sich die (von der Sowjetunion dominierten) Institutionen des Ostblocks auflösten, während sich diejenigen des Westens den veränderten Bedingungen anpassten. Dies wiederum erklärt sich aus historischen und natürlichen Entwicklungen während des Kalten Krieges.<sup>6</sup> Der staatszentrierte Ansatz schien den Gedanken, dass dem Vertrag auch in Europa operierende intergouvernementale Organisationen als Vertragsunterzeichner angehören sollten, auszuhöhlen. Dieser offenkundige Widerspruch mag auf Russlands Bestreben zurückzuführen sein, den Status der russisch dominierten Organisationen im postsowjetischen Raum, die in europäischen Fragen eine eher untergeordnete Rolle spielen, zu erhöhen und ihnen zu internationaler Legitimation zu verhelfen; das gilt z.B. für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Betrachtet man Multilateralismus jedoch als eine für Europa positive Entwicklung, muss dieselbe Logik auch für den postsowjetischen Raum gelten. Und schließlich war unklar, welche zukünftige Rolle der einzigen gesamteuropäischen internationalen Regierungsorganisation zugeordnet war: der OSZE. Präsident Medwedew konnte nicht klären, ob Russland für ihre Weiterexistenz war oder ob sie von seinem *Tabula-rasa*-Ansatz hinweggefegt werden würde.

Noch bevor Präsident Medwedews Konzept in eine neue Entwicklungsphase eingetreten war, demonstrierte der Krieg zwischen Georgien und Russland im August 2008, dass die nach dem Kalten Krieg entstandene europäische Sicherheitsarchitektur, genau wie Russland behauptete, Konflikte in Europa nicht verhüten und bewältigen konnte oder wollte. Unabhängig von der Frage nach der Schuld an dem Krieg ist festzuhalten, dass beide Konfliktparteien die Verantwortung dafür tragen, dass sie nicht zu einer friedlichen Lösung für den lange zwischen ihnen schwelenden Konflikt gelangt sind. Abgesehen davon, dass Krieg ohnehin ein inakzeptables und illegales Mittel zur Konflikt-

---

6 Der Unterschied wurde von John Lewis Gaddis auf den Punkt gebracht, der die transatlantischen Bindungen, die sich zwischen den USA und Westeuropa entwickelt hatten, als ein „Imperium auf Einladung“ („*empire by invitation*“) bezeichnete, die Bündnistreue im Osten hingegen als „Imperium durch Aufzwingen“ („*empire by imposition*“); John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, New York 1997, S. 26-53.

lösung ist, haben die Ereignisse in Georgien eine 15 Jahre währende Pattsituation beendet und zu einem neuen Status quo geführt, der vielen zwar unliebsam sein mag, langfristig aber zur Stabilität beitragen wird. Einige Elemente der europäischen Sicherheitsarchitektur haben zudem erfolgreich zur Beendigung des Konflikts beigetragen, namentlich die EU, vertreten durch ihre Präsidentschaft. Der Krieg hat jedoch auch gezeigt, dass die OSZE infolge des Konsensprinzips bei der Entscheidungsfindung wirkungslos blieb, wie es im Übrigen jede internationale Regierungsorganisation unter solchen Umständen wäre. Hierbei handelt es sich um einen klassischen Zielkonflikt: Auf Konsens beruhende Entscheidungsfindung ist zwar demokratisch, ihr Preis ist jedoch eine verminderte Leistungsfähigkeit. Sind sich die am Entscheidungsprozess beteiligten Parteien nicht einig, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als einen Kompromiss zu finden, was wiederum zu einer nicht enden wollenden Pattsituation führen kann. Jede intergouvernementale Institution, die auf dem Konsensprinzip beruht, steht unvermeidlich vor diesem Dilemma; eine Organisation durch eine andere zu ersetzen würde es lediglich verlagern, nicht aber beseitigen.

Im Oktober 2008 brachte Präsident Medwedew auf einer internationalen Konferenz im französischen Evian seine Vorbehalte gegenüber der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung präziser zum Ausdruck und betonte, es müsse eine neue, auf einem europäischen Sicherheitsvertrag beruhende Ordnung geschaffen werden. Er äußerte nicht nur allgemeine Vorbehalte hinsichtlich der Struktur und der Funktionsweise des internationalen Sicherheitssystems, sondern beklagte auch konkrete Missstände, die auf Entscheidungen und Maßnahmen des Westens zwischen 1999 und 2008 zurückzuführen seien. Zur ersten Kategorie zählte er vor allem die Unipolarität, einschließlich eines „unipolaren Entscheidungsfindungsprozesses“, sowie einen „Blockansatz“, genauer: einen „NATO-zentrierten Ansatz“, der seine „Schwäche unter Beweis gestellt hat“. <sup>7</sup> Die lange Liste konkreter Vorwürfe reicht vom Unvermögen der USA, ihre Aktionen in Afghanistan nach dem Sturz des Taliban-Regimes zu koordinieren, über den einseitigen Ausstieg der USA aus dem ABM-Vertrag, den Aufbau von Raketenabwehrsystemen in Europa und die Errichtung von Militärstützpunkten entlang der russischen Grenze bis hin zu der mit „Vollampf“ betriebenen Erweiterung der NATO, einschließlich des Beitrittsangebots an Georgien und die Ukraine, sowie der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. <sup>8</sup>

Die meisten dieser Entscheidungen und Maßnahmen können eindeutig als Verletzung der Interessen einiger Staaten, u.a. der Russischen Föderation, interpretiert werden. Es bleibt jedem Staat selbst überlassen darüber zu urteilen, welche der strategischen Entscheidungen eines anderen souveränen Ak-

---

7 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, 8. Oktober 2008, unter: [http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159\\_type82912type82914\\_207457.shtml](http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml).

8 Vgl. ebenda.

teurs seinen eigenen nationalen Interessen zuwiderlaufen, und darüber zu entscheiden wie er – unter Berücksichtigung des Völkerrechts – darauf reagiert. Außerdem ist es grundsätzlich so, dass Machtkonzentration im internationalen System *de facto* eine erhebliche Einschränkung der souveränen Rechte von Staaten bedeutet. Die Vorgängerin der Russischen Föderation, die Sowjetunion, war zu Zeiten der bipolaren internationalen Ordnung der Gegenspieler der Vereinigten Staaten – umso schwerer mag es Russland im Vergleich zu andere Staaten daher fallen, seine heutige Stellung im internationalen System zu akzeptieren, da es von allen den größten Statusverlust hinnehmen musste.

In seiner Rede in Evian konkretisierte Präsident Medwedew sein Konzept eines europäischen Sicherheitsvertrags. Er nannte im Wesentlichen fünf Elemente. Erstens bekräftigte er die grundlegenden Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen im euro-atlantischen Raum, insbesondere die „Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Staaten“, sowie ganz allgemein „die Achtung aller anderen in der [...] Charta der Vereinten Nationen festgelegten Prinzipien“. Zweitens hob er die „Unzulässigkeit der Anwendung oder Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen“ sowie „die Verhütung und friedliche Regelung von Konflikten im euro-atlantischen Raum mit besonderer Betonung auf Verhandlungslösungen“, hervor. Drittens nannte der Präsident drei „Verbote“: Niemand dürfe „seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer gewährleisten“; es dürften „keine Handlungen (militärischer Bündnisse oder Koalitionen) zugelassen werden, die die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraumes unterminieren“, und es dürften „keine Militärbündnisse entstehen, die die Sicherheit anderer Vertragsparteien gefährden“. Viertens sei es „wichtig, in dem Vertrag zu bekräftigen, dass kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa“ haben könne. Fünftens sollten „grundlegende Rüstungskontrollparameter und eine vernünftige Hinlänglichkeit beim militärischen Aufbau“ eingeführt werden. Notwendig seien darüber hinaus „neue Kooperationsverfahren und -mechanismen in Bereichen wie beispielsweise Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Drogenhandel“.<sup>9</sup>

Die detaillierte, inhaltliche Präzisierung der von Russland bis zu dem Zeitpunkt gemachten allgemeinen Aussagen machte die Rede geradezu zu einem Quantensprung. Die angeführten Prinzipien waren eng an die in Artikel 2 der VN-Charta enthaltenen Grundsätze angelehnt; zwei weitere Grundprinzipien des Völkerrechts sind allerdings weder in der Charta kodifiziert, noch wurden sie von Präsident Medwedew erwähnt: die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ihre Auslassung begünstigt jedoch die Rückkehr zu einem staatenzentrierten Völker-

---

9 Ebenda.

rechtssystem, wie es die Prinzipien der VN-Charta aus dem Jahr 1945 darstellen, das eher souveräne Staaten als Völker oder Individuen schützt und die Fortschritte, die in den letzten 60 Jahren im Völkerrecht gemacht wurden, wieder beseitigt. Damit werden auch die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte von 1975 ignoriert. Auch wenn er nicht rechtlich bindend war, spiegelte der Dekalog der Schlussakte doch die Entwicklung des Völkerrechts zwischen 1945 und 1975 ebenso wider wie das Wertesystem, das alle 35 (heute 56) KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten verbindet. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die grundsätzlichen Änderungen, die der Vorschlag enthält, für die meisten von ihnen annehmbar sind.

Mehrere andere Elemente der Initiative sind eine Frage der Interpretation. Relativ unumstritten ist die Auffassung, kein Staat und keine internationale Organisation dürfe „Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa“ haben. Die Institutionen und Gremien derjenigen internationalen Organisationen, die gemäß dem vorgeschlagenen Vertrag im internationalen System an Einfluss gewinnen würden, verabschieden substantielle Beschlüsse jedoch entweder auf der Grundlage eines Vetorechts (z.B. der VN-Sicherheitsrat) oder aber auf der Grundlage des Konsensprinzips (z.B. die OSZE) und können dadurch paralysiert werden. Die Einhaltung ordnungsgemäßer Verfahren könnte daher zwar die Einhaltung des Völkerrechts verbessern, gleichzeitig aber auch zu geringerer internationaler Stabilität führen.

Auch die „drei Verbote“ von Präsident Medwedew verdienen eine nähere Betrachtung. Das erste Verbot, das besagt, dass kein Staat seine eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten gewährleisten dürfe, umschreibt das klassische Sicherheitsdilemma: Maßnahmen zur Maximierung der eigenen Sicherheit minimieren die Sicherheit anderer. Das zweite Verbot besagt, dass kein Bündnis und keine Koalition die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraumes unterminieren darf. Das hieße, dass Staatenbündnisse oder -koalitionen *de facto* oder *de jure* dem „gemeinsamen Interesse“ unterstellt würden, sobald der Vertrag über europäische Sicherheit abgeschlossen wäre. Das wirft mehrere Fragen auf, die für die Sicherheit in Europa entscheidend sind: Was dürfen Staaten, ihre Koalitionen und ihre Bündnisse tun, wenn die Akteure im „gemeinsamen Sicherheitsraum“ sich nicht auf gemeinsame Maßnahmen einigen können? Welcher Entscheidungsmechanismus käme unter diesen Bedingungen zur Anwendung und würde letztendlich eine Entscheidung treffen? Vorausgesetzt, es gelte das Konsensprinzip, würde dies dann nicht bedeuten, dass Pattsituationen und die Paralyse der Entscheidungsfindung an der Tagesordnung wären und Stabilität in Europa folglich eher geschwächt als gestärkt würde?<sup>10</sup> Das dritte Verbot, das Verbot der Ent-

---

10 Dieser Aspekt des Plans erinnert an frühere Beispiele. Zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts schlug die Russische Föderation vor, die vorhandenen Institutionen in zwei Kategorien einzuteilen. Die VN und die (damalige) KSZE sollten zu „mandatierenden Institutionen“ werden, die darüber bestimmen sollten, was die „mandatierten Institutionen“, darunter die NATO und die EU, tun dürften und was nicht. Diese Idee konnte sich jedoch

stehung von Militärbündnissen, „die die Sicherheit anderer Vertragsparteien bedrohen“, lässt ebenfalls viel Raum für Interpretationen. Wer entscheidet darüber, ob eine bestimmte Maßnahme die Sicherheit der anderen Vertragsparteien bedroht? Diejenigen Staaten, die die Durchführung der Maßnahme planen, oder diejenigen, die behaupten, durch sie Schaden zu erleiden? Wird dabei das Konsensprinzip angewendet oder hat ein einzelner Vertragsstaat ein Vetorecht gegen die Beschlüsse der anderen? Die Staaten der Region sind ohnehin schon aufgrund grundsätzlicher Unterschiede in der Wahrnehmung gespalten. Für viele stellen gerade jene Beschlüsse, die Präsident Medwedew als den Versuch anführt, Russland zu marginalisieren und auszuschließen – der Einsatz der NATO in Afghanistan, die Erweiterung der Nordatlantischen Allianz und die Entwicklung und potenzielle Stationierung von Raketenabwehrsystemen – entscheidende Beiträge zu internationaler Sicherheit und Stabilität dar.<sup>11</sup>

Nur wenige Wochen später, auf dem Russland-EU-Gipfel im November 2008, konkretisierte Medwedew seine Initiative erneut mit der Feststellung, das gesamteuropäische Gipfeltreffen solle unter der Schirmherrschaft der OSZE stattfinden; er griff damit einen Vorschlag auf, den Präsident Nicolas Sarkozy bereits Anfang Oktober in Evian gemacht hatte. Medwedew gab auch bekannt, welche Institutionen an dem Gipfeltreffen teilnehmen sollten; auf seiner Liste standen u.a. die EU, die NATO, die OVKS und die GUS. Schließlich verlangte die russische Führung, dass alle Seiten bis zur Unterzeichnung eines umfassenden Abkommens zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit „von jeglichen einseitigen Schritten absehen sollten, die die Sicherheit beeinträchtigen würden“.<sup>12</sup> Ein solches Vorgehen war beispiellos. Es zielte darauf ab, die internationale Sicherheitslage, einschließlich des politischen Status quo, „einzufrieren“, was nach den Unabhängigkeitserklärungen des Kosovo sowie Abchasiens und Südossetiens durchaus im Interesse der Mehrheit der Akteure in der euro-atlantischen Sicherheit sein könnte.

---

nicht durchsetzen und nach der Erweiterung der beiden „mandatierten Institutionen“ ist auch nur schwer vorstellbar, dass ihre Mitgliedstaaten heute eine solche Unterordnung begrüßen würden.

- 11 Auch dieser Aspekt hat historische Vorläufer. Als die Sowjetunion sich zu Beginn der 90er Jahre geneigt zeigte, neue bilaterale Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit mit ihren ehemaligen ostmitteleuropäischen Verbündeten abzuschließen, enthielten die sowjetischen Textentwürfe stets eine Klausel, nach der keiner der Vertragspartner einem Bündnis beitreten würde, das gegen die Interessen des anderen gerichtet sei. Es lag auf der Hand, dass die Einwilligung in eine solche Bestimmung die kleineren Staaten in ihrer Entscheidungsfreiheit stärker eingeschränkt hätte als die Sowjetunion, die zur Gewährleistung ihrer Sicherheit wohl kaum eines Bündnisses bedurfte. Die meisten ostmitteleuropäischen Staaten wiesen das Angebot der Sowjetunion zurück; gleichzeitig wurde die Frage gestellt, wer denn darüber entscheiden würde, ob ein Bündnis gegen die Interessen des Vertragspartners gerichtet sei. Angesichts dieser historischen Erfahrung ist es daher sehr unwahrscheinlich, dass ein solcher Vorschlag als Basis für den weiteren Meinungsaustausch dienen könnte, geschweige denn als Grundlage für einen Vertrag.
- 12 President of Russia Dmitry Medvedev, Statement and Answers to Journalists' Questions after the 22 Russia-EU Summit, Nizza, 14. November 2008, unter: [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/11/14/2126\\_type82914type82915\\_209207.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/11/14/2126_type82914type82915_209207.shtml).

Damit gewinnt man zumindest Zeit, was dazu beitragen könnte, dass einige der Differenzen in der Wahrnehmung, in der Sicherheitspolitik und in der Praxis beigelegt werden können.

Der mit der Amtsübernahme Barack Obamas eingetretene Wandel in Washington hat die Idee einer „strategischen Pause“ weiter verstärkt und deutlich gemacht, dass das Ausmaß, in dem eine Revision der US-amerikanischen Politik neue Chancen eröffnet, neu kalibriert werden muss. Während Washingtons Europapolitik sich weniger radikal zu ändern schien als seine Politik gegenüber anderen strategischen Schauplätzen, legte der symbolische „Neustart“ in den amerikanisch-russischen Beziehungen die Vermutung nahe, dass hier immerhin mehr Veränderung (zumindest in der Rhetorik, den Einstellungen und der Atmosphäre) als Kontinuität zu erwarten ist. Auch wenn in den ersten sieben Monaten der Obama-Regierung kein Durchbruch erzielt werden konnte, gibt es doch Anlass zu vorsichtigem Optimismus.

Als Präsident Medwedew im April 2009 in Helsinki seine nächste wichtige Rede zum europäischen Sicherheitsvertrag hielt, waren ihm bereits einige der strategischen Absichten der neuen US-Regierung bekannt. Er verband daher die Zukunftsvision, wie sie der Vertrag verkörperte, mehrfach mit aktuellen politischen Themen, bei denen ein Durchbruch möglich schien. Offenbar wollte er inzwischen auch eine größere Zahl von Akteuren in die Diskussion über den Vertragsvorschlag einbeziehen: Er lud „alle auf dem europäischen Kontinent aktiven Staaten und Organisationen dazu ein, gemeinsam kohärente, moderne und vor allem wirksame Spielregeln zu erarbeiten“.<sup>13</sup> Er fuhr fort, dass „weder die NATO noch die EU uneingeschränkt dazu geeignet erscheinen, da es Länder gibt, die keiner der beiden Organisationen angehören. Dasselbe gilt auch für Organisationen wie die GUS oder die VKSO.“ Der Präsident räumte ein, dass es nur eine Organisation in Europa gebe, die für die Ausrichtung eines solchen Gipfel ideal sei: die OSZE. Russland war nicht gerade ein enthusiastischer Fürsprecher der Organisation, erklärte sich aber dazu „bereit zu versuchen“, das Treffen in ihrem Rahmen zu veranstalten. Der Präsident nutzte seinen Auftritt in der Universität von Helsinki allerdings ebenfalls dazu darauf hinzuweisen, „dass es auch mit der OSZE ein Problem gibt. Das Problem besteht darin, dass die OSZE sich in jüngster Zeit auf die Lösung nur zum Teil sicherheitsrelevanter und manchmal sogar peripherer Fragen konzentriert hat.“ Der Präsident machte auch darauf aufmerksam, dass ein Gipfeltreffen sorgfältig vorbereitet werden müsse: „Wir müssen uns auf [das Treffen] vorbereiten; die Erwartungen sind ziemlich hoch – so wie im Übrigen auch das Misstrauen gegenüber der Idee als solcher recht groß ist. Ich habe wiederholt Fragen unserer verschiedenen Partner dazu beantworten müssen.“<sup>14</sup> Damit gestand er erstmals ein, dass die Staaten sich bei einem

---

13 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Helsinki University and Answers to Questions from Audience, Helsinki, 20. April 2009, unter: [http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919\\_type82912type82914type84779\\_215323.shtml](http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919_type82912type82914type84779_215323.shtml).

14 Ebenda.

Gipfeltreffen nicht auf ein „*Blind Date*“ einlassen würden, sondern vielmehr eine Antwort auf die Frage erwarteten: „Warum brauchen wir das und reichen unsere gegenwärtigen Übereinkommen nicht aus?“<sup>15</sup>

Präsident Medwedews Äußerungen zeigten, dass er sich dessen bewusst war, dass es keine Unterstützung für ein Gipfeltreffen geben würde ohne eine klare Agenda und einen gut vorbereiteten Textentwurf für ein entsprechendes Dokument. Angesichts der Komplexität der Sache erforderte dies jedoch umfangreiche Verhandlungen im Vorfeld. Dass Russland die Diskussion über die neue Agenda nur ungern im Rahmen der OSZE führen wollte, steht in der Tradition seines langjährigen Widerwillens gegenüber der Tatsache, dass die europäische Sicherheit von „weichen“ Sicherheitsfragen – Menschenrechte und Demokratisierung – dominiert wird; gerade in dieser „menschlichen Dimension“ aber kann die OSZE ihre größten Erfolge vorweisen.

Knapp ein Jahr nach dem ersten Hinweis darauf, dass Russland eine gründliche Überprüfung der europäischen Sicherheitsarchitektur in die Wege leiten und die Weichen für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag stellen wollte, war die Russische Föderation an einem Punkt angelangt, an dem sie präzisieren musste, was sie konkret vorschlug und welchen Zweck insbesondere das vorgeschlagene Gipfeltreffen haben sollte, wie es zur Ausarbeitung eines europäischen Sicherheitsvertrags beitragen könnte und vor allem, wie es sich zur aktuellen Sicherheitsagenda und zum bereits vorhandenen Netz europäischer und euro-atlantischer Institutionen verhielt. Die Initiative war bis dahin weder über bloße Rhetorik hinausgekommen, noch war sie praktikabel; das musste sich nun ändern. Beinahe ein Jahr lang hatte Präsident Medwedew eine Vorreiterrolle übernommen und seine Europapolitik eng mit der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag verknüpft. Bei der „Operationalisierung“ der Initiative waren nun die realen internationalen Beziehungen in all ihren Einzelheiten zu berücksichtigen. An diesem Punkt kam das russische Außenministerium, das bislang praktisch unsichtbar geblieben war, ins Spiel.<sup>16</sup>

---

15 Ebenda.

16 Die Vermutung, das fehlende Engagement des russischen Außenministeriums im Zusammenhang mit der Initiative für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag sei Ausdruck von Vorbehalten oder vielleicht sogar eines „latenten Widerstandes“, ist relativ unbegründet. Erstens war das russische Außenministerium in den vergangenen Jahren eher mit der Ausführung der Außenpolitik befasst als mit ihrer Gestaltung. Solange einige Elemente des Vorschlags für einen europäischen Sicherheitsvertrag noch nicht über die deklaratorische Ebene hinaus gelangt waren, blieb die Rolle des Außenministers zweitens darauf beschränkt, Reaktionen auf den Vorschlag zu sammeln und damit indirekt zu seiner Ausgestaltung beizutragen. Die Tatsache, dass die russische Diplomatie angesichts der Zwänge, denen Russland im Allgemeinen und ihr eigener Spielraum im Besonderen infolge der globalen Finanzkrise unterworfen waren, deren Auswirkungen für Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von Energieexporten noch verschärft wurden, es als extreme Herausforderung empfinden mag, auch nur einen Teilerfolg auf der Grundlage des Medwedew-Plans zu erzielen, steht auf einem anderen Blatt. Zur Erörterung möglicher Vorbehalte des russischen Außenministeriums vgl. Fedorov, a.a.O. (Anm. 3), insbesondere S. 24. Zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf Russland und zu anderen strukturell

Außenminister Sergei Lawrow nutzte auf der Eröffnungssitzung der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE die Gelegenheit, seine Unterstützung für die Idee eines europäischen Sicherheitsvertrags mit einem kurzen Überblick über Russlands Politik in konkreten Einzelfragen zu verbinden. Er stellte fest, Europa sei es in den letzten 20 Jahren nicht gelungen, die Unteilbarkeit von Sicherheit zu verwirklichen, wobei er auf zahlreiche Verstöße gegen das Prinzip, die „eigene Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer zu festigen“,<sup>17</sup> verwies. Russland beabsichtige die Schaffung eines „integrierten Sicherheitsraumes“ in der euro-atlantischen Region, der auf gemeinsamen Prinzipien und Normen beruht, die auf jeden Kontext anzuwenden sind.<sup>18</sup> Lawrow plädierte dafür, die Prinzipien der Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit von Staaten sowie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zur Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen zu machen, womit er wiederholte, was Präsident Medwedew acht Monate zuvor gesagt hatte. Diese Prinzipien spiegeln ein System wider, das auf staatlicher Souveränität beruht, auch wenn Lawrow sie nun um „das Recht der Völker, ihr eigenes Schicksal zu bestimmen“<sup>19</sup> ergänzte. Allerdings enthält auch Lawrows Rede interessanterweise keinen expliziten Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker.<sup>20</sup> Lawrow wiederholte die drei „Verbote“ Präsident Medwedews und fügte die „Achtung des Rechts eines jeden Staates auf Neutralität“<sup>21</sup> als eine weitere Verpflichtung hinzu. Mit Blick auf die europäische Sicherheitsagenda verlangte Russland mehr Aufmerksamkeit für Fragen „harter“ statt „weicher“ Sicherheit.

---

bedingten Schwächen des Landes siehe Dmitry Medvedev, Go Russia!, 10. September 2009, unter: [http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/09/10/1534\\_type104017\\_221527.shtml](http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/09/10/1534_type104017_221527.shtml).

- 17 Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Opening Session of the OSCE Annual Security Review Conference, The challenges of „hard security“ in the Euro-Atlantic region. The role of the OSCE in establishing a stable and effective security system, Vienna, 23 June 2009, PC.DEL/480/09, 23. Juni 2009, S.1, unter: [http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332_en.pdf).
- 18 Um zu vermeiden, dass bei der Regelung von Konflikten mit zweierlei Maß gemessen wird, empfiehlt Russland die Einführung gesamteuropäischer Konfliktlösungsstandards. Außenminister Lawrow veranschaulichte diesen Punkt am Beispiel des Kosovokonflikts einerseits und der Konflikte in Abchasien und Südossetien andererseits: „In einem Fall ist ein ethnischer Konflikt Ausgangspunkt für die Anerkennung der Unabhängigkeit eines Gebiets, zudem eines Gebiets, das in den letzten zehn Jahren von niemandem bedroht wurde, während in einem anderen Fall Gebieten, deren Bevölkerung in den vergangenen Jahren mehrmals Opfer bewaffneter Angriffe und Provokationen wurde, dieses Recht verwehrt wird.“ Ebenda, S. 5.
- 19 Ebenda.
- 20 Die russische Originalfassung der Rede bringt diese Differenzierung stärker zum Ausdruck. Dort wird vom „Recht der Völker, über ihr eigenes Schicksal zu verfügen“ („prav[o] narodov rasporyajatsja svoej sud'boj“) statt vom „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ („pravo na samoopredelenie narodov“) gesprochen (Englisch: „the right of peoples to determine their own fate“, a.a.O. [Anm. 17], S. 5, statt „the right to self-determination of peoples“). Vystuplenie Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Lavrova na otkrytii ežegodnoj konferencii OBSE po obzory problem v oblasti bezopasnosti, Vena, 23 ijunja 2009 goda: Vyzovy žestkich bezopasnosti v Evro-Atlantike. Rol' OBSE v sozdanii ustojčivoj i effektivnoj sistemy bezopasnosti, unter: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/aded9c34ee795d2bc32575de003decd1?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/aded9c34ee795d2bc32575de003decd1?OpenDocument).
- 21 Statement by Mr. Sergey Lavrov, a.a.O. (Anm. 17), S. 6.

Unteilbare Sicherheit sei in Europa deshalb niemals erreicht worden, weil es der OSZE nicht gestattet war, sich „mit dem gesamten Spektrum der Probleme im euro-atlantischen Raum [...] auf der Basis [...] eines offenen Systems kollektiver Sicherheit in der Region“<sup>22</sup> zu befassen. Lawrows Schlüsselbotschaft lautete, dass Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung, Zurückhaltung und eine vernünftige Hinlänglichkeit in den Militärdoktrinen eine wichtigere Rolle auf der Agenda spielen müssten, als sie es bisher getan hatten.

### *Die Chancen für eine faire Beurteilung*

Betrachtet man die Reaktionen auf die Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag, muss man berücksichtigen, dass Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion mit dem Ende des Kalten Krieges international den größten Statusverlust erlitten hatte. Seine Anpassung an die nach dem Kalten Krieg entstandene Ordnung war nur scheinbar erfolgreich, und auch das nur für kurze Zeit. Letztendlich konnte es sich mit dem Status eines Juniorpartners des Westens nicht abfinden. Zudem schrumpfte das „Bündel von Fähigkeiten“, das den Status der Sowjetunion als globale Supermacht – und als militärische Nuklearmacht – begründet hatte, in jeder Hinsicht, was Russlands Ziel, nach dem Kalten Krieg als eigenständiger Pol in einer multipolaren Welt anerkannt zu werden, in immer weitere Ferne rücken ließ. Dies sind die eigentlichen Gründe für Russlands Unzufriedenheit und Frustration, die zunehmend auch zum Motor für seinen Revisionismus werden.

Seiner eigenen Wahrnehmung nach wird Russland seit dem Ende des Kalten Krieges vom Westen unfair behandelt, kontinuierlich gedemütigt und muss ständig zurückstecken. Unter Jelzin und Kosyrew blieb ihm zu Beginn der 90er Jahre die ihm gebührende Anerkennung für seine kooperative Haltung, seine westlich orientierte Transformation und seinen Beitrag zur Sicherheit und nuklearen Stabilität versagt. Ende der 90er Jahre, unter Jelzin und Primakow, erhielt es nicht einmal mehr genügend Anerkennung als regionale Großmacht. Nach dem 11. September 2001 blieb die Gegenleistung für das Zusammengehen mit dem Westen und die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus aus. Während der beiden Amtsperioden George W. Bushs musste Russland erkennen, dass es von den USA als unzuverlässiger Partner betrachtet wurde, der misstrauisch beäugt und gelegentlich barsch behandelt werden musste. Im Zuge ihrer raschen Osterweiterung nahmen westliche Institutionen Staaten als Mitglieder auf, die vormals – widerwillig – eine Pufferzone zwischen dem Westen und der Sowjetunion gebildet hatten. Institutionen wiederum, in denen Russland ein klares satzungsmäßiges Mitgestaltungsrecht hatte, nicht zuletzt der VN-Sicherheitsrat, wurden von den USA ignoriert. Die Agenda der KSZE/

---

22 Ebenda, S. 2.

OSZE veränderte sich und nahm eine Tendenz an, die Russland missfiel. In russischen Dokumenten findet sich eine Fülle konkreter Klagen, die das Empfinden des Ausgeschlossenseins und der Marginalisierung unterstreichen. Zwar war es unglücklich, dass ein wieder aufstrebendes Russland unter der Führung Wladimir Putins das Empfinden hatte, seine nationalen Interessen würden auf illegale, illegitime und inakzeptable Weise ausgehöhlt, dieses Empfinden wurde jedoch nicht von vielen geteilt. Russland ist in einigen Fällen Gefangener seines eigenen Denkens. Die Wahrnehmung des 21. Jahrhunderts als eine Zeit der Restauration und der Erneuerung nach einer Phase des Chaos und der Desintegration in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts beruht auf dem Vorwurf westlicher Einkreisung und Feindseligkeit.

Angesichts der Ernsthaftigkeit einiger der Klagen und der Häufigkeit, mit der sie vorgetragen werden, wäre es töricht, sie allesamt als unbegründet abzutun. In den USA gibt es einen parteiübergreifenden Konsens darüber, dass die Bush-Regierung tatsächlich zu einigen Sorgen auf russischer Seite Anlass gegeben und auch zu einer generell schlechten Atmosphäre in den amerikanisch-russischen Beziehungen bzw. im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen insgesamt beigetragen hat. Aus Sicht zweier ehemaliger republikanischer Außenminister „muss man der Fairness halber zugeben, dass der Westen nicht immer sensibel darauf reagiert hat, wie die Welt aus Moskauer Sicht aussieht“.<sup>23</sup> Mit den Worten der derzeitigen Außenministerin waren die Beziehungen von „einem ziemlich konfrontativen Ansatz der vorherigen [US-]Regierung gegenüber Russland“<sup>24</sup> geprägt. In den vergangenen Jahren haben die USA unabsichtlich dazu beigetragen, dass Russland sich selbst als einen Staat wahrnimmt, der systematisch von Washington schikaniert wird. Als Russland dann die Vertragsinitiative auf den Weg brachte, um so die Phänomene des Ausgeschlossenseins und der Marginalisierung zu thematisieren, hätte Moskau es daher verdient, zumindest von einigen seiner westlichen Partner, die sich moralisch dazu verpflichtet fühlten, den Vorschlag unvoreingenommen zu beurteilen, gebührend angehört – und vielleicht sogar unterstützt – zu werden. Solche Reaktionen hat es auch tatsächlich gegeben und vielleicht haben sie Russland dazu ermutigt, die Initiative weiter auszuarbeiten statt sie nur als eine Art Testballon aufsteigen zu lassen. Trotz einiger Vorbehalte gegenüber Premierminister Putins wirklichen politischen Zielen und der Sorge über Präsident Medwedews mangelnde Unabhängigkeit waren viele Staaten bereit, dem neuen russischen Präsidenten einen Vertrauensvorschuss zu gewähren.

Medwedews Initiative gebührt Anerkennung dafür, dass sie insofern mit der Vergangenheit gebrochen hat, als sie nicht länger lediglich Einwände gegen einzelne Entscheidungen des Westens wiederholt, die Russland dann erdul-

---

23 Henry A. Kissinger/George P. Schultz, Building on Common Ground With Russia, in: The Washington Post, 8. Oktober 2008, S. A19, unter: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/07/AR2008100702439.html>.

24 Hillary Rodham Clinton, Interview with Mark Mardell of BBC, Brüssel, 6. März 2009, unter: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120108.htm>.

den musste. Sie fasst stattdessen die Kritik an der Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen in den letzten 20 Jahren systematisch zusammen, stellt einen konzeptionellen Rahmen zur Verfügung, der Russlands Unzufriedenheit widerspiegelt, und schlägt eine Lösung für die identifizierten Probleme vor. Auch wenn einige Elemente der Initiative für viele Akteure im euro-atlantischen Raum inakzeptabel sind, sind somit einige doch eine Überlegung wert.

Die Medwedew-Initiative hinterfragt drei Aspekte des heutigen Status quo: erstens den politischen und territorialen Status quo und die Instrumente, die traditionell dazu benutzt werden, ihn zu verändern; zweitens die Grundprinzipien des internationalen Systems nach dem Kalten Krieg, darunter die Funktion von Gewalt und die Lösung internationaler Konflikte; und drittens die Entwicklung des Systems europäischer und euro-atlantischer Institutionen mit besonderer Betonung auf der NATO. Allen drei Aspekten soll im Folgenden nachgegangen werden.

### *Der politische und territoriale Status quo in Europa*

Die Russische Föderation musste nach dem Ende des Kalten Krieges die Transformation sowohl des territorialen als auch des politischen Status quo bewältigen. Solche Anpassungen sind in Phasen des Systemwechsels normal – sie sind das Rückgrat der Menschheitsgeschichte. Die Tatsache, dass so etwas häufiger vorkommt, macht allerdings das Trauma der davon betroffenen Staaten, insbesondere derjenigen, für die der Wandel eine Verkleinerung ihres Gebiets und den Verlust an politischem Einfluss mit sich bringt, nicht geringer. Russland, der wichtigste Nachfolgestaat der Sowjetunion, hatte sein Herrschaftsgebiet seit dem 16. Jahrhundert kontinuierlich ausgedehnt; nun aber wurde es in dreifacher Hinsicht in Frage gestellt.<sup>25</sup> Erstens machte die Auflösung der Sowjetunion russische und sowjetische Landgewinne wieder rückgängig. Zweitens stellte seit Mitte der 90er Jahre (Ausbruch des ersten Tschetschenienkrieges) bis zur Rezentralisierung der russischen Staatsverwaltung unter Präsident Putin die Zersplitterung der Föderation eine ständige Bedrohung dar. Drittens hatte Russland nur wenig Einfluss auf Veränderungen des territorialen Status quo jenseits der ehemals sowjetischen Grenzen. Die Entwicklungen, die letztendlich zur Unabhängigkeit Montenegros und des Kosovo führten, sind hierfür wichtige Beispiele aus jüngster Zeit.

Auch der politische Status quo hat sich verändert. Die Demokratisierung der Länder Ostmitteleuropas und später auch des westlichen Balkans nach dem Kalten Krieg ging mit ihrer Verwestlichung einher, die sich institutionell in der Osterweiterung westlicher Organisationen, vom Europarat über die Euro-

---

25 Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten wird nicht dazu gezählt. Russland konnte sie nicht anfechten, da die Sowjetunion mehrfach ihr Einverständnis dazu gegeben hatte. Es gab allerdings einen Disput um die Frage, ob Russland als Gegenleistung versprochen worden war, auf die NATO-Osterweiterung zu verzichten.

päische Union bis hin zur NATO, manifestierte. Solange Russland noch glaubte, im Kreis der europäischen Demokratien ebenfalls seinen Platz finden zu können, stellte es diese Veränderungen nicht in Frage. Russland reagierte interessanterweise pragmatisch auf die demokratische Transformation, fühlte sich jedoch von der gleichzeitigen Neuausrichtung der Loyalitäten zahlreicher Staaten und deren Aufgabe eines *de facto* bündnisfreien Status zugunsten einer NATO-Mitgliedschaft im Zuge der Erweiterung der westlichen Institutionen herausgefordert. Als Russland klar wurde, dass es die strategische Neuorientierung nicht würde verhindern können, versuchte es, so viel „Schadenersatz“ wie möglich für seinen empfundenen und erklärten Verlust einzufordern.<sup>26</sup>

Die Verbitterung nahm zu, als die Westintegration nach Ostmitteleuropa den westlichen Balkan erreichte. Wirklich grundlegend änderten sich Russlands Haltung und Wahrnehmung jedoch erst, als sich der Transformationsprozess parallel zur Konsolidierung und Zentralisierung der Staatsmacht und zum Wiederaufschwung der Wirtschaft in Russland in den ehemals sowjetischen Raum hinein auszudehnen begann. Die sogenannten farbigen Revolutionen in Georgien, der Ukraine und in Kirgisistan zwischen Ende 2003 und Anfang 2005 ließen vermuten, dass die neuen unabhängigen Staaten sich strategisch nach Westen orientieren könnten.

Der Erhalt des Status quo gehört seit langem zur Politik der Russischen Föderation: Ständige und ungünstige Verschiebungen in den Machtverhältnissen würden Russlands Einfluss nur noch weiter schwinden lassen und seine Interessen weiter untergraben. Dass die Bush-Regierung „Frieden und Demokratie“ zum zentralen Punkt ihrer außenpolitischen Agenda machte, ließ Moskau schlussfolgern, die Revolutionen und andere Formen der demokratischen Transformation seien in erster Linie auf externe Einflüsse zurückzuführen.<sup>27</sup> Äußere Faktoren haben zwar eine wichtige Rolle gespielt, dennoch waren innere Voraussetzungen notwendig, wie z.B. die fehlende Legitimität der Regime infolge mangelnder Leistungsfähigkeit, ein relativ hohes Maß an Medienfreiheit, eine lebendige Zivilgesellschaft sowie Einigkeit innerhalb der politischen Opposition. Demokratische Transformation ist ein organischer Prozess, der zwar gefördert, aber kaum aufgezwungen werden kann. In Präsident Obamas Worten: „Kein Regierungssystem kann oder sollte einem Land von irgendeinem anderen Land aufgezwungen werden. Das heißt jedoch nicht, dass ich mich weniger für Regierungen einsetze, die dem Willen ihrer Bürger entsprechen.“<sup>28</sup>

---

26 Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 und das Übereinkommen zur Einrichtung des NATO-Russland-Rats von 2002 sollten jeweils dazu beitragen, dass Russland die NATO-Erweiterungsrunden von 1999 und 2004 akzeptiert.

27 Auch wenn sich nicht feststellen lässt, was Russland über den Einfluss anderer Staaten auf den ukrainischen und den georgischen Transformationsprozess wusste, ist anzumerken, dass diejenigen mit langjähriger Erfahrung auf dem Gebiet der Staatssicherheit, insbesondere im nachrichtendienstlichen Bereich, eher zu Verschwörungstheorien neigen als andere.

28 Ein Neuanfang, Teil II, Rede des Präsidenten, in: US-Außenpolitik, 4. Juni 2009, unter: <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2365>.

Diese vordringliche Sorge kommt auch im Medwedew-Plan zum Ausdruck. Sein Ziel ist es, den Status quo vorübergehend einzufrieren, um letztendlich jeglichen Wandel zu unterbinden. Dieses Bestreben ist verständlich, es entbehrt aber einer soliden Grundlage. Es geht davon aus, dass externe Akteure eine zentrale, wenn nicht gar die dominierende Rolle als treibende Kräfte der anhaltenden ideellen, institutionellen, strukturellen und systemischen Transformationsprozesse im postsowjetischen Raum spielen; dabei wird die Bedeutung innerstaatlicher Eliten, der Gesellschaften und ihrer strategischen Präferenzen übersehen. Es unterstellt außerdem, dass es zulässig sei, die Freiheit und die politischen Wahlmöglichkeiten anderer Länder zu beschneiden. Würde das jedoch akzeptiert, bedeutete dies auch, dass nie wieder eine nach Unabhängigkeit strebende Gebietseinheit im euro-atlantischen Raum als souveräner Staat anerkannt werden könnte. Obwohl sich dies durchaus positiv auf die Stabilität auswirken würde, würde es doch auch jeglichen Wandel zum Stillstand bringen und bestimmte Lösungsoptionen für lang anhaltende Konflikte wie z.B. den Konflikt um Berg-Karabach von vornherein ausschließen.

#### *Die rechtlichen Grundlagen euro-atlantischer Sicherheit*

Wie bereits erwähnt, werden im Medwedew-Plan fast ausschließlich die klassischen Völkerrechtsprinzipien hervorgehoben, die den Schutz der staatlichen Souveränität und das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den Mittelpunkt stellen.<sup>29</sup> Dies geschieht auf Kosten jener grundlegenden Prinzipien, die andere Subjekte als den Staat schützen. Ein solcher Ansatz bedeutet *de facto* die Rückkehr zu einem Jahrzehnte alten System, das auf unbegrenzter innerer Souveränität beruht, und stellt den Beitrag des modernen Völkerrechts zu einer Reihe unterschiedlicher Entwicklungen, von der Entkolonialisierung bis zur menschlichen Sicherheit, in Abrede – Konsequenzen, die für viele Staaten im euro-atlantischen Raum zweifellos inakzeptabel sind.

Medwedews Vorschlag suggeriert, dass nur die „alten“ (in Artikel 2 der VN-Charta kodifizierten) Prinzipien wie souveräne Gleichheit und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im euro-atlantischen Kontext zählen, was wiederum eine selektive Haltung gegenüber der VN-Charta zum Ausdruck bringt, da es die in Artikel 1 der Charta festgelegten Grundsätze, die Ziele der Vereinten Nationen, ignoriert.

Nach Ansicht einiger Experten hat das Nichteinmischungsprinzip im OSZE-Kontext bereits seit mehreren Jahren keine Geltung mehr.<sup>30</sup> Sollte das zutreffen, ist der Helsinki-Dekalog entweder teilweise ungültig geworden oder ein Teil der Prinzipien wurde durch später verabschiedete Bestandteile des

---

29 Diese Schwäche des Medwedew-Plans stellt auch Fedorov, a.a.O. (Anm. 3), S. 12, fest.

30 Siehe z.B. Arie Bloed, CIS presidents attack the functioning of the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 220.

OSZE-*Acquis* ersetzt oder die Teilnehmerstaaten haben die Prinzipien einvernehmlich *de facto* verändert. Da der Helsinki-Dekalog jedoch seit seiner Verabschiedung im Jahr 1975 Gültigkeit besitzt und einige Teilnehmerstaaten regelmäßig auf die Konsistenz der in ihm verankerten zehn Prinzipien verweisen, wurde er eindeutig weder in Teilen durch später verabschiedete Bestandteile des *Acquis* ersetzt noch *de facto* revidiert. Ebenso wenig wie die im Plan des russischen Präsidenten dargelegte Position die Basis eines gesamteuropäischen Vertrags sein kann, können daher übertriebene Ansprüche, die ausschließlich auf dem Recht auf Selbstbestimmung oder den Menschenrechten beruhen, selektiv geltend gemacht werden. Russlands selektive Herangehensweise wiederum zeigt, dass die Teilnehmerstaaten nach wie vor unfähig sind, gemeinsam zu einem Kompromiss zu gelangen, der die Integrität der Grundprinzipien bewahrt. Die implizite Anerkennung der Tatsache, dass ein auf Normen beruhendes internationales System gegenüber einer Ordnung, die auf dem Recht des Stärkeren beruht, dauerhafte Vorteile bietet, ist allerdings insgesamt zu würdigen. Sie unterstreicht nicht nur die Veränderungen in den Machtverhältnissen, sondern ist auch eine Reaktion auf die in den vergangenen Jahren vorherrschende Willkür.

#### *Die euro-atlantischen Institutionen*

Russland geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass das System der euro-atlantischen Institutionen nicht richtig funktioniert. Mit dieser Meinung steht Moskau allerdings weitgehend alleine da. Die meisten Staaten verstehen das institutionelle Gefüge nach dem Ende des Kalten Krieges als eines, das nicht auf dem Reißbrett entstanden ist, sondern sich vielmehr entwickelt hat, und sind sich darin einig, dass es trotz einiger sicherlich vorhandener Redundanzen<sup>31</sup> kaum durch ein neues System ersetzt werden kann, das auf einem Masterplan beruht.

Russland moniert, dass die europäische Sicherheitsstruktur NATO-zentriert sei, was wiederum nahe legt, dass seine Unzufriedenheit daher rührt, dass andere Institutionen für die europäische Sicherheit eine weniger wichtige Rolle als die NATO spielen. Über Wahrnehmungen lässt sich schwerlich streiten; sie an der Realität messen zu wollen, würde allein schon mit der Begründung abgelehnt, dass diese sogenannte „Realität“ auch nur aus alternativen Wahrnehmungen bestehe. Stattdessen sollten zwei Punkte berücksichtigt werden. Erstens handeln internationale Organisationen, einschließlich institutionalisierter Militärbündnisse wie die NATO, nach dem Willen ihrer „Besitzer“, also der Mitgliedstaaten. Zweitens hängt der Eindruck, die europäische Sicherheit sei NATO-zentriert, z.T. davon ab, wie man Sicherheit im gegen-

---

31 Neben einer Vielzahl wissenschaftlicher Artikel hierzu sei hier ein Gemeinschaftswerk besonders hervorgehoben: Towards Complementarity of European Security Institutions: Achieving Complementarity between NATO, EU, OSCE and the Council of Europe, Report of the Warsaw Reflection Group, Warschau 2005.

wärtigen europäischen Kontext definiert. Je stärker man sie auf Verteidigungsfragen verengt, desto nachvollziehbarer ist die Behauptung, sie sei NATO-zentriert. Trifft beides zu, sollte die Medwedew-Initiative sich grundsätzlichere Fragen stellen: Warum hat die NATO die fundamentale Neuordnung der europäischen Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges überlebt? Warum sind viele europäische Länder davon überzeugt, dass die NATO tatsächlich einen wertvollen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet und dass die Mitgliedschaft daher attraktiv und sinnvoll ist? Warum also hat sich die NATO erweitert?

Offizielle russische Verlautbarungen und die Beobachtungen von Experten erwecken leicht den Eindruck, dass Russland eine ziemlich eigenwillige Vorstellung von der Nordatlantischen Allianz hat. Zumeist wird die NATO als Transmissionsriemen ihrer größten Militärmacht gesehen, deren Politik sie angeblich bedingungslos umsetzt. Wenn das zuträfe, warum ist dann der Feldzug gegen den Irak kein NATO-Einsatz? Wurden alle neuen und zukünftigen Mitglieder manipuliert oder gar Opfer einer Gehirnwäsche? Warum wurde der NATO-Beitritt in einigen Fällen von Referenden mit großer Stimmenmehrheit bestätigt? Russland will die Realität nicht wahrhaben: Die Beitrittsländer nehmen die Erweiterung als letztendlich positiven Beitrag zu ihrer Sicherheit wahr; der NATO-Beitritt wird als diplomatischer Erfolg gesehen, der die Regierungen, unter denen er erreicht wurde, festigt; und die NATO „hat [...] durch die Aufnahme neuer Mitglieder ihre fortdauernde Anziehungskraft bewiesen“.<sup>32</sup>

Dem Bild Russlands von der „internen Entscheidungsstruktur“ der NATO die offiziellen Regelungen des Washingtoner Vertrags gegenüberzustellen, wäre nutzlos. Auch wenn die einzelnen Mitglieder sich hinsichtlich ihrer Macht und ihres Einflusses erheblich voneinander unterscheiden, führt Russlands hartnäckiger Versuch, die Bedeutung der USA als möglichst groß und den Einfluss anderer NATO-Mitglieder als möglichst gering darzustellen und dabei die Komplexität der Organisation zu ignorieren, zu unbegründeten Schlussfolgerungen und fehlgeleiteten Politikrezepten. Die NATO ist das entscheidende transatlantische Bindeglied; sie ist für eine große Zahl der NATO-Mitglieder das Sicherheitssystem ihrer Wahl, insbesondere für jene, die angesichts der von Russland ausgehenden asymmetrischen Herausforderungen für ihre Sicherheit besorgt sind. Und es sind genau diese Staaten, die das Ziel der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag am beharrlichsten anzweifeln.<sup>33</sup> Der in Russland vorherrschenden Sichtweise, die Verminderung der militärischen Sicherheit in Europa habe mit den Bombenangriffen der NATO auf Jugoslawien im Jahr 1999 begonnen, halten einige

---

32 Gerhard Schröder, Rede auf der XLI. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 12. Februar 2005, unter: [http://80.86.3.56/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_konferenzen\\_archiv=&menu\\_2005=&menu\\_konferenzen=&id=143&sprache=de&](http://80.86.3.56/archive/konferenzen/rede.php?menu_konferenzen_archiv=&menu_2005=&menu_konferenzen=&id=143&sprache=de&).

33 Ein gutes Beispiel hierfür ist Estland.

NATO-Staaten entgegen, sie habe mit dem Fünftagekrieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 eingesetzt.

Russland ist nach eigenen Angaben unzufrieden mit einer europäischen Sicherheitsagenda, die sich auf Kosten „harter“ Sicherheitsthemen, obwohl diese noch immer relevant seien, auf Fragen von „marginaler Bedeutung“ konzentriere. Russland behauptet, die Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der OSZE sei verloren gegangen, die menschliche Dimension, Demokratisierung und eine an Einmischung grenzende Wahlbeobachtung, würden überbetont, die Bereitschaft, die Ausgewogenheit wiederherzustellen, fehle. Moskau sah sich daher veranlasst, für die russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Bedingungen für die Wahlbeobachtung durch OSZE-Beobachter zu stellen, die für die Organisation völlig inakzeptabel waren, da sie den Beobachtern eine Beurteilung, ob die Wahlen fair und frei waren, unmöglich gemacht hätten.

Was innerhalb der politisch-militärischen Dimension Vorrang haben soll, wird nicht ganz klar. Russland hebt regelmäßig zwei Gebiete hervor, die besonderer Aufmerksamkeit bedürften: friedliche Streitbeilegung und Rüstungskontrolle. Was Erstere anbelangt, so scheint Moskau sich auf eine Konfliktregelung im engeren Sinne festgelegt zu haben, d.h. auf Maßnahmen, die unmittelbar nach der heißen Phase eines Konflikts einsetzen. Diese Art der Konfliktregelung erfordert weniger Ressourcen und die Konfliktparteien bestimmen selbst, welche Institution sie mit der Konfliktbeilegung betrauen. Ein weiter gefasstes Verständnis des Konfliktregelungszyklus würde zu dem Eingeständnis führen, dass die OSZE aufgrund ihrer zu geringen Ausstattung mit Ressourcen für den mehrdimensionalen Friedensaufbau nach einem Konflikt, zu dem auch die von Russland heruntergespielte menschliche Dimension gehört, ungeeignet ist. Die OSZE-Teilnehmerstaaten müssen jedoch selbst entscheiden, ob sie bei der Konfliktregelung einer gesamteuropäischen Organisation oder einer Institution mit weniger Mitgliedern, damit aber größerer Kohäsion den Vorzug geben.

Rüstungskontrolle hat ihre frühere herausragende Stellung auf der Agenda der OSZE eingebüßt. Die OSZE hat in diesem Jahrhundert noch kein einziges gesamteuropäisches VSBM-Paket verabschiedet. Der KSE-Prozess, der bis zu einem gewissen Grad mit der OSZE verknüpft ist, geriet zunächst ins Stocken und wurde inzwischen komplett ausgesetzt. Zu Zeiten der Präsidenten Bush und Putin prallten russische Prinzipientreue und US-amerikanischer Pragmatismus aufeinander. Die Bush-Regierung stand europäischer Rüstungskontrolle weitgehend negativ gegenüber: „Wir sind gegen die Aushandlung neuer Rüstungskontrollvereinbarungen/VSBM alten Stils, sind aber *unter Umständen* bereit, konkrete Vorschläge zu prüfen, wenn ein eindeutiges Sicherheitsbedürfnis vorliegt.“<sup>34</sup> Man traf einige pragmatische, konkrete

---

34 United States Mission to the OSCE, Statement by U.S. Permanent Representative Ambassador Julie Finley. As delivered at the morning session of the High Level Consultations,

Vereinbarungen wie z.B. die Dokumente über Kleinwaffen, tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, obwohl die Beseitigung explosiver Kriegshinterlassenschaften eigentlich eher dem Wissens- und Ressourcentransfer zuzurechnen ist. Russische Initiativen zur Beschäftigung mit Rüstungskontrollfragen – von Seestreitkräften bis zu Schnellen Eingreiftruppen – fanden keine breite Unterstützung. Russlands relativ großer Einfluss in Fragen der europäischen Rüstungskontrolle ist z.T. auf die unbedachte Politik der Bush-Regierung zurückzuführen, die gegenüber Russlands – oftmals nur symbolischer – Vorliebe für bestimmte Tagesordnungspunkte wenig Feingefühl an den Tag legte. Es ist nun die Frage, ob die OSZE-Teilnehmerstaaten willens sind, ein gesamteuropäisches Rüstungskontrollforum als das kleinere Übel zu akzeptieren. Wenn sie weiterhin darauf bestehen, dass Russland die Notwendigkeit eines solchen Forums nachweist, wird die europäische Rüstungskontrolle mitsamt dem KSE-Vertrag in der Bedeutungslosigkeit versinken.

Auch wenn keine Einigkeit darüber herrscht, ob sich die OSZE in einer Krise befindet oder nicht,<sup>35</sup> hat sie in der Vergangenheit doch deutlich mehr Einfluss gehabt als heute. Angesichts der Tatsache, dass Europa von allen Kontinenten den höchsten Grad an regionaler Integration aufweist, ist es verwunderlich, dass die einzige Sicherheitsorganisation, der alle Staaten der Region angehören, keine bedeutendere Rolle spielt. Auch wenn es nicht der günstigste Zeitpunkt sein mag, um größere Veränderungen am europäischen Institutionengefüge vorzunehmen, lohnt es sich vielleicht doch, beim Nachdenken über die Rolle der OSZE oder einer Nachfolgeorganisation neue Wege zu beschreiten. So wurde bereits vorgeschlagen, die OSZE auf der Grundlage der Medwedew-Initiative in eine „Organisation für kollektive Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OKSZE)“ zu transformieren, die dann „neue Funktionen, einschließlich politisch-militärischer, erhalte, ohne jedoch das Erbgut des Kalten Krieges in sich zu tragen“.<sup>36</sup>

Präsident Medwedews Initiative ist in gewisser Hinsicht widersprüchlich. So wird einerseits behauptet, ihr Ziel sei die europäische Einheit und um dieses Ziel zu erreichen, müsse der gesamteuropäischen Integration Vorrang vor weniger umfassenden Institutionen, insbesondere der NATO, eingeräumt werden. Gleichzeitig würde Russland es jedoch begrüßen, wenn von ihm geführte Regionalorganisationen wie z.B. die GUS und die OVKS gesamteuropäische Anerkennung, Gleichwertigkeit und Legitimität erlangten. Die Quadratur dieses offensichtlich eigennützigen Kreises dürfte schwierig sein. Kann

---

Wien, 13. September 2005, S. 3 (Hervorhebung im Original), unter: [http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2005-statements/hlc\\_09\\_13\\_05.pdf](http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2005-statements/hlc_09_13_05.pdf).

35 Zu gegensätzlichen Ergebnissen kommen z.B. David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Wilton Park 2007, insbesondere Kapitel 7: *Crisis? What crisis?*, S. 128-133, und Pál Dunay, *The OSCE in crisis*, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006.

36 Karaganov, a.a.O. (Anm. 3).

die weitere Fragmentierung der europäischen Sicherheit durch die Erhöhung der Zahl der Institutionen zu größerer Einheit führen?

### *Der „Neustart-Knopf“*

Mit der Äußerung, sie beabsichtige den „Neustart-Knopf“ zu betätigen, ließ die Obama-Regierung keinen Zweifel daran, dass sie in ihren Beziehungen zu Russland einen Neuanfang anstrebte. Dies wird z.T. als Reaktion auf die glücklose Politik ihrer Vorgängerin gedeutet, z.T. aber auch auf objektive Gründe zurückgeführt. Es gibt grundsätzlich zwei Interpretationen der Russland-Politik der Bush-Regierung: Entweder es gab sie gar nicht oder sie war ganz einfach schlecht durchdacht. Wenn es sie gab, so beruhte sie auf ideologischen Vorurteilen: Sie assoziierte Russland mit der Sowjetunion und betrachtete Moskau als einen Rivalen, der seinen regionalen und globalen Einfluss mit Hilfe des Exports von Energierohstoffen zu vergrößern suchte. Russlands Potenzial als Unruhestifter, aber auch als Partner herunterzuspielen, erwies sich so oder so als kontraproduktiv.

Was Washington genau will, ist jedoch auch ein Jahr nach Obamas Amtsantritt noch nicht völlig klar. Die USA suchen den strategischen Dialog und wollen die Wiederherstellung einer Interessengemeinschaft, die sich auf drängende globale Probleme konzentriert, die eine gemeinsam Bedrohung darstellen, wie z.B. die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Drogenhandel oder regionale Sicherheitsprobleme außerhalb Europas, nicht zuletzt Afghanistan,<sup>37</sup> der Iran und Nordkorea. Washington ist außerdem bestrebt seine und Moskaus Atomwaffenarsenale, die zusammen 95 Prozent der weltweit vorhandenen Nuklearwaffen ausmachen, zu reduzieren. Russland ist für die USA also in erster Linie als Partner in globalen und nuklearen Fragen von Bedeutung.

Hochproblematisch könnte die amerikanisch-russische Zusammenarbeit hingegen in der europäischen Peripherie sein, vor allem im ehemals sowjetischen Raum. Dasselbe gilt für Themen, die diese Gebiete betreffen. Die größte Uneinigkeit herrscht dabei über den noch ungeklärten Status von Gebieten in der Schwarzmeerregion und im Südkaukasus. Das übrige Europa ist weitgehend friedlich, in westliche Institutionen eingebunden oder hat, wie der westliche Balkan, mittelfristig eine Beitrittsperspektive. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 stellte Vizepräsident Joe Biden klar: „Die Vereinigten Staaten werden [...] Abchasien und Südossetien nicht als unabhängige Staaten anerkennen. Wir werden keinem Land eine Einfluss-sphäre zugestehen. Es ist und bleibt unsere Ansicht, dass souveräne Staaten das Recht haben, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen und ihre eigenen

---

37 Präsident Obama und Präsident Medwedew unterzeichneten auf dem Moskauer Gipfel im Juli 2009 ein Abkommen, das amerikanischen Flugzeugen pro Jahr 4.500 Flüge durch den russischen Luftraum für den Transport von Gütern nach Afghanistan gestattet.

Bündnisse zu wählen.“<sup>38</sup> Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens hat zu einem neuen Status quo geführt, der von der Bevölkerung in Russland, Abchasien und Südossetien unterstützt wird. Interessanterweise verspricht die nach August 2008 eingetretene Situation sogar eine dauerhafte, wenn auch etwas schwankende Stabilität. Abchasien und Südossetien machen die Dinge zwar vielleicht etwas komplizierter, sind jedoch kein unüberwindliches Hindernis für kooperative amerikanisch-russische Beziehungen.

Russlands anhaltender Widerstand gegen den Beitritt ehemaliger Sowjetrepubliken zur NATO ist legitim; dabei muss Moskau allerdings die Souveränität seiner Nachbarn respektieren und darf nicht versuchen, den Beitritt mit an Erpressung grenzenden Mitteln zu verhindern. Da es innerhalb der NATO keinen Konsens über ihre Erweiterung um Georgien (zweifelhafte territoriale Integrität) und die Ukraine (fehlende Unterstützung in der ukrainischen Öffentlichkeit) gibt, wird sie auf absehbare Zeit auch nicht in den ehemals sowjetischen Raum expandieren. Dennoch können die USA aus drei Gründen nicht offiziell zusichern, dass es keine Erweiterung des Bündnisses nach Osten mehr geben wird. Erstens würde eine solche Erklärung die Entscheidungsfreiheit potenzieller Beitrittskandidaten einschränken. Zweitens würde es dazu führen, dass die NATO ihren Einfluss auf potenzielle Mitglieder verliert. Drittens würde es das Recht der übrigen 27 NATO-Staaten beschneiden, eine andere Haltung als die der USA einzunehmen. Russland wird also den „westlichen Expansionismus“ weiterhin für Propagandazwecke instrumentalisieren und seinen Widerstand gegen einen Prozess hervorheben, der gar nicht stattfinden wird, um so den russischen Wählern und seinen Partnern im ehemals sowjetischen Raum zu demonstrieren, dass es die Macht hat, die NATO-Erweiterung erfolgreich zu verhindern.<sup>39</sup>

Die Russische Föderation setzte große Hoffnungen in den amerikanischen Regierungswechsel und nahm die versöhnlichen Worte aus Washington als beruhigend wahr. Verständlicherweise erwartet Moskau, dass die Zusammenarbeit Fahrt aufnimmt und ein Durchbruch kurz bevor steht. Diese Erwartung übersieht allerdings die strukturellen Grenzen, die es weiterhin auf

---

38 Rede von Vizepräsident Joe Biden bei der Münchner Sicherheitskonferenz, in: US-Außenpolitik, 7. Februar 2009, unter: <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft/cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2302>.

39 Abgesehen davon, dass eine NATO-Erweiterung nach Osten nicht unmittelbar bevorsteht, verweisen die USA vehement auf den Erfolg der Erweiterung: „Unserer Ansicht nach sind jene Staaten, die der NATO beigetreten sind, freier, wohlhabender, stabiler und sicherer als sie es vorher waren. Wir sind davon überzeugt, dass dies letztendlich auch in Russlands Interesse ist. Ich möchte anmerken, dass diese Staaten der NATO aus freiem Willen beigetreten sind [...] dass die NATO ein Verteidigungsbündnis ist und dass die NATO – und zwar infolge der Erweiterung – den Umfang ihres militärischen Geräts in Europa de facto reduziert hat.“ United States Mission to the OSCE, OSCE Annual Security Review Conference, 23-24 June 2009, Vienna, Austria. Remarks as delivered by Bruce Turner, Director, European Security and Political Affairs, Department of State, to the opening session of the ASRC, 23. Juni 2009, S. 3, unter: [http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st\\_062309\\_asrc.pdf](http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st_062309_asrc.pdf).

beiden Seiten gibt. Weder die russische noch die amerikanische Führung sind unisono zu größeren Zugeständnissen bereit, um zu einem Durchbruch zu gelangen. Russland hat sich zudem selbst bei geringsten kritischen Kommentaren zu seinem Potenzial und seiner Rolle im internationalen System äußerst empfindlich gezeigt.<sup>40</sup> Das gilt insbesondere mit Blick auf Europa, wo die Meinungen Washingtons und Moskaus weit auseinander gehen und den USA auch noch die Opposition einiger ihrer Verbündeten entgegenschlägt. Russland muss die Zwänge, denen die USA unterliegen, erkennen; es muss vermeiden, Amerikas kleinere Partner als Abziehbilder der USA zu betrachten, und es muss damit rechnen, dass der „Neustart-Knopf“ vielleicht den Beginn der kürzesten Flitterwochen in der Geschichte der amerikanisch-russischen Beziehungen markiert haben könnte.<sup>41</sup>

### *Schlussfolgerungen*

Politische Verhandlungen zwischen allen europäischen Staaten und intergovernmentalen Organisationen in die Wege zu leiten, die zum Abschluss eines Vertrags über europäische Sicherheit führen, ist ein zentrales Element der Europapolitik Präsident Medwedews. Seine Initiative spiegelt zum einen die Richtung wider, in die sich die europäische Sicherheitsarchitektur nach dem Willen Moskaus entwickeln soll, zum anderen aber auch Moskaus zunehmende Unzufriedenheit mit den politischen und institutionellen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges, insbesondere seit 1999. Ihr Ziel ist es, den politischen und territorialen Status quo in Europa einzufrieren, da Russland im Falle einer Veränderung des Status quo im Vergleich zum Westen eher weiter an Stärke verlieren würde. Zwar hat Russland im internationalen Wirtschaftssystem gemessen an seinem Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt in den letzten fünf Jahren dank seines Reichtums an Naturressourcen an Gewicht gewonnen; dies wird jedoch durch seine im Vergleich zu den USA und den größeren EU-Mitgliedstaaten abnehmende politisch-militärische Bedeutung wieder wett gemacht.

Die Medwedew-Initiative will durch die rechtsverbindliche Festschreibung grundlegender, eng an diejenigen der Charta der Vereinten Nationen angelehnter Prinzipien eine normative Basis für europäische Sicherheit schaffen. Dabei werden jedoch Prinzipien, die das Völkerrecht in den letzten 60 Jahren

---

40 US-Vizepräsident Joe Biden äußerte sich über Russland folgendermaßen: „Ihre Bevölkerung schrumpft, ihre Wirtschaft verfällt, ihr Bankensektor und ihre Bankenstruktur werden wahrscheinlich die nächsten 15 Jahre nicht überstehen; die Welt ändert sich vor ihren Augen und sie klammern sich an etwas in der Vergangenheit, was nicht zukunftsfähig ist.“ Joe Biden, zitiert nach: Lynn Berry, US Vice President Biden hits nerve in Russia, in: The Washington Post, 27. Juli 2009, unter: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/27/AR2009072701154.html>.

41 Alexander Golz, Autor einer kritischen russischen Website, titelte: Baiden skazal pravdu. Kreml obidelsja [Biden sagt die Wahrheit. Der Kreml ist beleidigt], in: Ežednevnyj žurnal, 27. Juli 2009, unter: [www.ej.ru/?a=note&id=9313](http://www.ej.ru/?a=note&id=9313).

bereichert haben, wie z.B. das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, marginalisiert. Diese selektive Anwendung der Normen wird von vielen Staaten in Europa nicht unterstützt, was wiederum die vorgeschlagene normative Grundlage des Vertrags in Frage stellt.

Bei dem Versuch, die zukünftige Rolle der europäischen Sicherheitsinstitutionen, und vor allem diejenige der OSZE, zu definieren, steht Russland vor einem Dilemma: Auch wenn Moskau mit den Aktivitäten der OSZE unzufrieden ist, betrachtet es sie im Vergleich zu den traditionellen westlichen Institutionen, insbesondere der NATO, als das kleinere Übel. Da die OSZE die einzige gesamteuropäische Institution ist, solle sie, so Russlands Argumentation, auf dem von allen Kontinenten am besten integrierten auch eine zentrale Rolle spielen. Ob Russland die OSZE letztendlich akzeptiert, wird in Wahrheit jedoch von der Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten abhängen, einer erneuten Betonung „harter“ (militärischer) Sicherheit – Russlands größter Sorge – zu einem Zeitpunkt zuzustimmen, da die Bedeutung militärischer Sicherheit für viele europäische Länder drastisch abnimmt. Da die OSZE aber gerade für einen umfassenden Sicherheitsansatz steht, kann die menschliche Dimension durch Russlands selektive Herangehensweise bei der Wahl der zu behandelnden Fragen jedoch nicht einfach marginalisiert werden, insbesondere dann nicht, wenn sie für zahlreiche Staaten ein zentraler Bestandteil der europäischen Sicherheit ist.

Russlands Sicherheitsvertragsinitiative kam gerade rechtzeitig, um die strategischen Anpassungen der internationalen Sicherheitsagenda, die mit jedem Regierungswechsel in den USA fällig werden, zu beeinflussen und mitzugestalten. Die Initiative scheint jedoch an Schwung verloren zu haben. Je konkreter sie wurde und je direkter sie bestimmte Anliegen ansprach, desto weiter rückten wirklich einschneidende Ergebnisse in die Ferne. Sie enthält Forderungen, die zwar redundant sind, aber als diplomatischer Erfolg präsentiert werden können. Welcher Staat würde schon die Einhaltung des Völkerrechts ablehnen? Oder ist es wahrscheinlich, dass die NATO in absehbarer Zeit auf den Beitritt der Ukraine und Georgiens drängen wird?

Für ein Urteil darüber, ob der Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag in erster Linie ein taktisches Manöver ist, mit dem gezeigt werden soll, dass es niemals gelingen wird, Europa in eine Region kollektiver Sicherheit zu verwandeln, ist es noch zu früh. Wenn das zutrifft, erhielte Russland den Freiraum und zusätzliche Legitimität dafür, die Einrichtung einer eigenen Einflussphäre noch offener zu betreiben, als es das seit Präsident Jelzins zweiter Amtszeit ohnehin schon tut. Das jedoch könnte zu einer erneuten Teilung Europas und zur langfristigen Koexistenz zweier Staatengruppen führen, die auf teilweise unterschiedlichen Prinzipien beruhen: marktwirtschaftlich-demokratischen und marktwirtschaftlich-autoritären. Auch wenn eine solche Teilung sicherlich kein erstrebenswertes Szenario ist und die Entscheidungsfreiheit einiger Staaten im russischen Orbit beschneiden würde, drohte damit

dennoch keine ausgeprägte neue Ost-West-Konfrontation. Je weniger aber über die Initiative diskutiert und debattiert wird und je stärker sie von vornherein abgelehnt wird, desto mehr gewinnt Russland an moralischer Autorität und desto überzeugender werden Legitimierungsversuche für die Rückkehr zu einer Spaltung ähnlich derjenigen, die in Jalta und Potsdam erreicht wurde, nur unter Einschluss der Realitäten zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Geht man jedoch davon aus, dass die Initiative zwar zurückhaltend aufgenommen wird, aber nicht gleich auf eisige Ablehnung stößt, kann sie auch einigen ganz profanen praktischen Zwecken dienen, wie z.B. der Herstellung einer neuen Ausgewogenheit zwischen den Dimensionen der OSZE, der Erhöhung der Bedeutung der politisch-militärischen Dimension oder der Einberufung eines OSZE-Gipfeltreffens. Sie könnte zur Aufnahme neuer Rüstungskontrollverhandlungen führen; und nicht zuletzt könnte sie der OVKS zu euro-atlantischer Legitimität verhelfen, einer Organisation, die in jenen sieben postsowjetischen Staaten aktiv ist, die ihren politischen Kurs enger mit Russland abstimmen als einige andere. Insgesamt ist der Medwedew-Plan vielleicht verschwommen genug, um irgendetwas in Gang zu setzen; aber gerade seine Verschwommenheit, seine inneren Widersprüche sowie Russlands Unfähigkeit klar zu sagen, was es will und was es nicht will, verhindern einen Konsens über die Rolle, den Auftrag und die Pflichten einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.