

Andrei Zagorski

Der russische Vorschlag für einen Vertrag über europäische Sicherheit: von der Medwedew-Initiative zum Korfu-Prozess

Einführung

Entgegen der ursprünglichen Skepsis vieler Experten hat der Vorschlag des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zur Vorbereitung eines (neuen) europäischen Sicherheitsvertrags, den er am 5. Juni 2008 in Berlin erstmals vorgestellt hatte, große Resonanz gefunden.

Über eine Reihe bilateraler Gespräche hinaus kam es bei einem Arbeitssessen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten während des Ratstreffens in Helsinki im Dezember 2008 zu einer ersten informellen Aussprache über den Vorschlag. Diese Debatte wurde 2009 in erster Linie im Rahmen der OSZE fortgesetzt. Dank der Bemühungen des griechischen OSZE-Vorsitzes wurde sie Ende Juni 2009 in einem informellen Treffen auf der Insel Korfu auch auf Außenministerebene wieder aufgenommen.

Dazwischen lagen mehrere Runden diplomatischer Gespräche in und außerhalb der OSZE, die nach dem informellen Treffen der Außenminister im Juni 2009 im sogenannten „Korfu-Prozess“, einer relativ strukturierten wöchentlichen Debatte im Ständigen Rat der OSZE, gebündelt wurden. Ziel des Korfu-Prozesses war es, die Fortführung des vom russischen Präsidenten angestoßenen Sicherheitsdialogs im Rahmen der OSZE vorzubereiten, über dessen Form und eventuell auch seine Agenda der Ministerrat im Dezember 2009 bei seinem Jahrestreffen in Athen beschließen sollte.

Viele Fragen bezüglich des vorgeschlagenen Vertrags über europäische Sicherheit sind jedoch noch offen oder wurden nur ungenügend beantwortet; anhaltende Spekulationen und Diskussionen über den Hintergrund der russischen Initiative und eventuelle „Hintergedanken“ sind die Folge.

Zum einen ist die Idee eines solchen Vertrags auch heute, anderthalb Jahre nach dem ursprünglichen Anstoß zur Diskussion, noch eine vage Idee mit relativ wenig Substanz geblieben. Bis auf einige vage Erläuterungen ist Moskau bislang die Antwort schuldig geblieben, wie es sich die Ziele und Inhalte des vorgeschlagenen Vertrags konkret vorstellt und welche Wirkungen es von seiner Ausarbeitung erhofft. Fest steht lediglich, dass Moskau die Diskussion darüber auf Fragen der traditionellen militärischen („harten“) Sicherheit reduzieren möchte, wobei es von einigen wenigen Staaten – in erster Linie seinen Verbündeten Belarus und Kasachstan – unterstützt wird.

Zum anderen ist auch die institutionelle Verortung der europäischen sicherheitspolitischen Debatte noch nicht endgültig geklärt. Zwar war Moskau leicht dafür zu gewinnen, dass die OSZE zu einer wichtigen Plattform für

diese Debatte wird (Korfu-Prozess); anders als die meisten anderen Teilnehmerstaaten will sich die russische Diplomatie dabei jedoch nicht allein auf die OSZE verlassen und sucht die parallele Debatte unter Einbeziehung anderer Sicherheitsorganisationen im euro-atlantischen Raum, nicht zuletzt der NATO, der EU, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), eines von Russland ins Leben gerufenen Bündnisses von sieben (von insgesamt zwölf) Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Diesem Zweck sollte der russische Vorschlag dienen, ein Treffen der Generalsekretäre dieser Organisationen einzuberufen. Der Vorschlag wurde von der OVKS unterstützt, traf jedoch bis auf einzelne Ausnahmen bei den anderen Sicherheitsorganisationen auf wenig Verständnis.

Die Idee eines europäischen Sicherheitsvertrags sollte nicht zuletzt im Russland-NATO-Rat sowie mit der Europäischen Union im Rahmen der Konsultationen zum „Gemeinsamen Raum“ äußerer Sicherheit erörtert werden.

Es blieb zunächst allerdings bei einem intensiveren sicherheitspolitischen Dialog im Rahmen der OSZE, der schließlich durch einen Beschluss des Ministerratstreffens in Athen im Dezember 2009 fester verankert und stärker strukturiert wurde.

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die graduelle inhaltliche Ausgestaltung des Medwedew-Vorschlags und die russische Wahrnehmung der Reaktionen seiner Partner darauf nachvollzogen. Des Weiteren wird auf die Hintergründe des Medwedew-Vorschlags eingegangen, soweit diese nachvollziehbar erscheinen. Abschließend wird auf mögliche Optionen des Umgangs mit den von Moskau implizit oder explizit zur Debatte gestellten Sorgen eingegangen.

Die inhaltliche Ausgestaltung des Medwedew-Vorschlags

In seiner am 5. Juni 2008 in Berlin gehaltenen Rede¹ schlug Präsident Medwedew zunächst lediglich einen völkerrechtlichen Gewaltverzichtspakt für Europa oder vielmehr für das gesamte OSZE-Gebiet vor, in dem auch das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit sowie einschlägige Ansätze zur Fortsetzung der Rüstungskontrolle verankert werden sollten. Bemerkenswerterweise fanden in seiner Ansprache grundlegende Überlegungen Ausdruck, die im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen betrachtet durchaus auf die tieferen Motive des russischen Vorschlags schließen lassen.

Neben der impliziten Kritik an der NATO-Osterweiterung (mit einem Hinweis auf die zerstörerische Wirkung alten politischen Blockdenkens), die zur Marginalisierung und Isolation der an diesem Prozess nicht beteiligten Staa-

1 Vgl. Speech of Russian President Dmitry Medvedev at a 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.

ten (sprich: Russland) führe und den Aufbau eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit (sprich: der OSZE) verhindere, erklärte Medwedew die Idee des „Atlantizismus“ für obsolet. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten stattdessen sowohl individuell als auch unter Beteiligung relevanter Sicherheitsorganisationen über eine neue, die in den gegenwärtigen euro-atlantischen Institutionen verkörperte Sicherheitsordnung übergreifende und somit ausdrücklich inklusive europäische Sicherheitsordnung von Vancouver bis Wladiwostok verhandeln.

Als Ausgangspunkt für solche – von einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zu mandatisierenden – Verhandlungen sollten die von jeglicher Ideologie (sprich: von demokratischem politischem Messianismus) bereinigten „nackten“ nationalen Interessen dienen.

Russlands Außenminister Sergei Lawrow präzisierte in seiner Rede vor der 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 27. September 2008, Moskau gehe es um die *Bekräftigung der grundlegenden Völkerrechtsprinzipien* wie Gewaltverzicht, friedliche Konfliktregelung, die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, die Unteilbarkeit der Sicherheit sowie die Unzulässigkeit, die eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu gewährleisten.²

Diese Grundprinzipien seien, wie Lawrow in einer Pressekonferenz in New York zwei Tage später erklärte, zwar richtig.³ Man müsse sich jedoch auch Gedanken darüber machen, welche *Mechanismen entwickelt werden müssen, um eine effektivere Umsetzung dieser Prinzipien zu ermöglichen*.⁴

In seiner Rede auf der Weltpolitik-Konferenz am 8. Oktober 2008 im französischen Evian ging Präsident Medwedew auf weitere Details seines Vorschlags ein.⁵

Medwedew kam hier zum einen auf den Gedanken zurück, dass eine neue Sicherheitsordnung Europas *keinen Staat im euro-atlantischen Raum ausgrenzen* („isolieren“) dürfe. Sie soll im Gegenteil gleiche sicherheitspolitische Regeln für alle Teilnehmer ohne Ausnahme aufstellen.

Zum anderen skizzierte er die Kernelemente des angestrebten Vertrags:

1. *Die Grundprinzipien der Sicherheit und der zwischenstaatlichen Beziehungen im euro-atlantischen Raum sollten ausdrücklich und in völker-*

2 Vgl. Address by Sergey V. Lavrov, Foreign Minister of the Russian Federation, at the 63rd Session of the UN General Assembly, 27. September 2008, unter: http://www.in.mid.ru/BRP_4.NSF/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/4fffd1ed4cbfe51bc32574d30022ea5c?OpenDocument.

3 Vgl. United Nations, Press Conference by Minister for Foreign Affairs of Russian Federation, 29. September 2008, unter: http://www.un.org/News/briefings/docs//2008/080929_Lavrov.doc.htm.

4 So Lawrow in seiner Rede in New York; vgl. Address by Sergey V. Lavrov, a.a.O. (Anm. 2).

5 Vgl. President of Russia, Speech at World Policy Conference, 8. Oktober 2008, Evian, Frankreich, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912_type82914_207457.shtml.

rechtlich verbindlicher Form bekräftigt werden: die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie andere aus der Charta der VN abzuleitenden Grundprinzipien. Insbesondere wurde von Medwedew das Prinzip des Gewaltverzichts hervorgehoben.

2. Der Vertrag sollte die *einheitliche Auslegung und Umsetzung dieser Prinzipien* gewährleisten. Er könne zudem einen einheitlichen Rahmen für die Verhütung und friedliche Regelung von Konflikten im euro-atlantischen Raum vorgeben, indem er den Vorrang der Konfliktregelung auf dem Verhandlungswege, bei der die Positionen aller Parteien berücksichtigt und die internationalen friedensschaffenden Mechanismen strikt eingehalten werden, festhält. Ein Verfahren zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten könnte auch im Vertrag selbst festgelegt werden.
3. Der Vertrag sollte allen Parteien *gleiche Sicherheit* garantieren. Dies sollte durch drei Bestimmungen gewährleistet werden:
 - a. Kein Staat und keine Staatengruppe dürfen die eigene Sicherheit auf Kosten anderer gewährleisten.
 - b. Es dürfen keine Aktionen von Militärbündnissen oder Koalitionen zugelassen werden, die die Einheit (Unteilbarkeit) des gemeinsamen Sicherheitsraumes beeinträchtigen.
 - c. Es dürfen keine Militärbündnisse zum Nachteil anderer Vertragsparteien entstehen.
4. Der Vertrag sollte außerdem ausdrücklich und ausschließlich das Verhältnis der Parteien zueinander im traditionellen Bereich der „harten“ (militärischen) Sicherheit regeln.
5. Der Vertrag sollte bekräftigen, dass kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte auf Friedenssicherung in Europa haben könne. Diese Bestimmung sollte in vollem Umfang auch für Russland gelten.
6. Mit dem Vertrag sollten die wichtigsten Eckpunkte für die Fortsetzung der Rüstungskontrolle und die vernünftige Hinlänglichkeit beim Aufbau der Streitkräfte festgelegt werden. Darüber hinaus sollte man sich auf neue Verfahren und Mechanismen der Zusammenarbeit z.B. bei der Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, des illegalen grenzüberschreitenden Drogenhandels sowie des Terrorismus verständigen.

Medwedew schlug zwar außerdem eine Bestandsaufnahme der Effizienz der bestehenden Sicherheitsorganisationen im euro-atlantischen Raum vor, hob aber gleichzeitig deutlich hervor, dass keine von ihnen in Frage gestellt werden solle. Es gehe vielmehr um die Festlegung der Regeln für ein harmonischeres Zusammenwirken.

In Evian wollte sich Medwedew nicht festlegen, auf welcher Plattform die Gespräche über seinen Vorschlag stattfinden sollten. Das heißt, schon zu diesem Zeitpunkt hatte Moskau Zweifel daran, dass die OSZE dafür geeignet war, die einzige Plattform hierfür zu sein, obwohl der französische Präsident Nicolas Sarkozy seinen russischen Amtskollegen in Evian mit Nachdruck in diese Richtung gedrängt hatte.

Im November und Dezember 2008 unterbreitete Russland zunächst den EU-Staaten (noch vor dem Russland-EU-Gipfeltreffen in Nizza am 14. November), danach der OSZE ein *Non-Paper* mit einer Auflistung der „Elemente“ eines europäischen Sicherheitsvertrags, das den Hintergrund für die inoffizielle Diskussion der Außenminister in Helsinki am 4. Dezember 2008 bildete. In seinen Ausführungen während des Arbeitssessens machte Außenminister Lawrow deutlich, dass er für die Diskussion über den Vertrag keinesfalls ein „klassisches“ OSZE-Gipfeltreffen im Sinn hatte, nicht zuletzt deshalb, weil an einem solchen Treffen auch relevante Sicherheitsorganisationen beteiligt werden sollten.⁶

Das *Non-Paper* ging nicht sehr weit über das hinaus, was Präsident Medwedew in Evian öffentlich angesprochen hatte. Es listete sechs Grundprinzipien der europäischen Sicherheit auf. Neben den bereits früher von Medwedew und Lawrow in diesem Kontext erwähnten Prinzipien der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, der Achtung der Souveränität, territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten wurden nun auch die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf die Liste gesetzt. Das Prinzip des Gewaltverzichts wurde extra thematisiert.

Neu in der Aufschlüsselung des Begriffs gleicher Sicherheit war die Verankerung des Rechts jedes Staates auf Neutralität, ohne jedoch das Recht, Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, zu erwähnen.

Der Entwurf sah außerdem die Möglichkeit der Durchführung dringender Konsultationen im Weltsicherheitsrat sowie von Gesprächen mit Staaten vor, die bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand suchen.

Diese Bestimmung war jedoch ebenfalls nicht neu. Ein Dringlichkeitsverfahren im Weltsicherheitsrat existiert bereits und wird auch von den Staaten, unter anderem von Russland, in Anspruch genommen, wie dies zuletzt zu Beginn des Krieges in Georgien in der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 der Fall war.

Auch die Möglichkeit, Gespräche mit einem OSZE-Teilnehmerstaat aufzunehmen, „der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht“, besteht bereits gemäß Absatz 16 der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 sowie gemäß den Bestimmun-

6 Vgl. Russian Initiative Regarding a Treaty on European Security, MC.DEL/44/08, 5. Dezember 2008, S. 2, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2008/12/35468_en.pdf.

gen des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (Budapest 1994, Artikel I.5), obwohl sie nie in Anspruch genommen wurde.

Tatsächlich betonten die Vertreter Russlands auch stets, dass Moskaus Vorschläge keine oder fast keine neuen Verpflichtungen enthielten. Ihr Mehrwert liege aber darin, dass die bis dahin politischen Verpflichtungen aus den OSZE-Dokumenten durch die Unterzeichnung eines Vertrags völkerrechtliche Bindungswirkung erhielten.

Eine überarbeitete Variante der Vorschläge Moskaus stellte Außenminister Lawrow auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE am 23. Juni 2009 in Wien vor.⁷ Allerdings wurden nur wenige inhaltliche Blöcke des Vorschlags weiterentwickelt. Dies gilt in erster Linie für die Prinzipien der Rüstungskontrolle und der Konfliktregelung.

So sollen Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und militärische Hinlänglichkeit auf dem Prinzip *struktureller Angriffsunfähigkeit* und auf dem *Verzicht auf die zusätzliche permanente Stationierung substanzieller Kampftruppen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes* beruhen. Dazu müsse jedoch unter anderem der Begriff „substanzielle Kampftruppen“ klar definiert werden – ein Anliegen, das seit der Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte von 1997 immer wieder diskutiert wird.

Darüber hinaus sollen sich alle Vertragsparteien zur Fortsetzung der Rüstungskontrollbemühungen sowie zur kontinuierlichen Anpassung bestehender Rüstungskontrollregime verpflichten.

Bei der *Konfliktregelung* liegt die Betonung auf der Unzulässigkeit der Anwendung von Gewalt. Konfliktparteien sollen zum Dialog miteinander verpflichtet werden und die vereinbarten Verhandlungsgremien und Friedensoperationen respektieren. Die Konfliktregelung selbst soll in drei Schritten ablaufen: Gewaltverzicht, Vertrauensbildung, Dialog zwischen den Konfliktparteien. Der Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktgebieten, die Befriedigung ihrer humanitären und sozialen Bedürfnisse sowie die Unantastbarkeit der aufgrund gegenseitiger Vereinbarung eingesetzten Friedenstruppen sollen zur *Conditio sine qua non* für alle Konfliktparteien werden.

Zur Fortsetzung des Dialogs über einen europäischen Sicherheitsvertrag schlug Lawrow in Wien ein Treffen der Generalsekretäre der OSZE, der NATO, der EU, der GUS sowie der OVKS auf der Grundlage der 1999 im Rahmen der OSZE verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit vor. Schwerpunktmäßig sollten bei einem solchen Treffen die Sicherheitsstrategien der jeweiligen Organisationen diskutiert werden.

Soweit zur Ausgestaltung der russischen Vorschläge bis Sommer 2009. Im Vorfeld des jährlichen Treffens des Ministerrats der OSZE kündigte Außen-

7 Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Opening Session of the OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 23 June 2009, PC.DEL/480/09, 23. Juni 2009, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332_en.pdf.

minister Lawrow am 1. Oktober 2009 anlässlich der regelmäßigen sicherheitspolitischen Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister Russlands und Frankreichs in Moskau an, Russland werde in absehbarer Zeit einen formellen Vertragsentwurf auf den Tisch legen.

Im bisherigen Verlauf der Diskussion über den Medwedew-Vorschlag fallen in erster Linie folgende Grundlinien in der russischen Position auf:

Erstens besteht Moskau trotz aller Kritik auf einer *Vertragsform*, die über die einzelnen Teilnehmerstaaten hinaus auch für *internationale Sicherheitsorganisationen* wie die NATO *bindend* sein müsse.

Zweitens erhofft man zwar keine neuen Prinzipien in den zwischenstaatlichen Beziehungen im sicherheitspolitischen Bereich; in der Tat weichen die bisherigen Vorschläge Russlands kaum von den bereits bestehenden Verpflichtungen aus der VN-Charta und aus den OSZE-Dokumenten ab. Es soll jedoch eine *gemeinsame Auslegung dieser Prinzipien festgelegt* werden, um in Zukunft wiederholte Auseinandersetzungen über ihre Anwendung zu vermeiden. In den bisherigen Vorschlägen hat Moskau jedoch bis auf wenige Ausnahmen gerade die Darlegung seiner Wünsche in Bezug auf die Interpretation der in den Vertrag aufzunehmenden Prinzipien sorgfältig vermieden.

Drittens fällt bei der Thematisierung einzelner in den Vertrag aufzunehmender Prinzipien die beständige Hervorhebung des Prinzips *gleicher und unteilbarer Sicherheit* und der *Unzulässigkeit der Gewährleistung der eigenen Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten* auf.

Die russische Kritik richtet sich hierbei gegen den „NATO-Zentrismus“ in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Lawrow machte auf der Pressekonferenz in New York im September 2008 deutlich, was aus Moskauer Sicht einen Bruch dieser Prinzipien darstellt:⁸ die Pläne der (früheren) amerikanischen Regierung, Raketenabwehrsysteme in Polen und in der Tschechischen Republik zu stationieren; die NATO-Erweiterungspolitik; die Pläne, neue amerikanische Stützpunkte in Rumänien und Bulgarien zu stationieren; die mangelnde Bereitschaft der (früheren) amerikanischen Regierung, mit Russland ernsthafte Gespräche über nukleare Rüstungskontrolle und die Aufrechterhaltung der strategischen Parität zu führen. Ähnlich äußerte sich Lawrow zu diesem Thema auch im Juni 2009 in Wien.

Viertens sollen nach den Vorstellungen Moskaus die *einheitliche Anwendung* der im Vertrag festzulegenden Prinzipien ebenso wie ihre *einheitliche Auslegung durch Mechanismen gewährleistet* werden, die ebenfalls im Vertrag festzulegen wären.

8 Vgl. Press Conference by Minister for Foreign Affairs of Russian Federation, a.a.O. (Anm. 3).

Der Hintergrund

Die bisherigen Vorschläge Russlands haben bislang versäumt, Moskaus Sorgen und Anliegen explizit beim Namen zu nennen. So ist es nicht verwunderlich, dass sie auch in den Debatten russischer Experten ziemlich kritisch bewertet werden.⁹ Es wird nicht nur darauf hingewiesen, dass die „Elemente“ des Vertragsentwurfs nur wenig Neues enthalten und lediglich einschlägige Formeln aus einer Reihe von OSZE-Dokumenten zitiert werden. Es wird aber auch betont, dass der OSZE-*Acquis*, der gemäß den russischen Vorschlägen im europäischen Sicherheitsvertrag verrechtlicht werden soll, sehr selektiv herangezogen wird und zahlreiche relevante Bestandteile des *Acquis* ignoriert werden.

So wird z.B. darauf hingewiesen, dass politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte seit langem unverzichtbarer Teil des Verständnisses von Sicherheit in Europa sind, deren umfassenden Charakter man nicht ignorieren könne.

Betont wird auch, dass „das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern“ so klar in allen einschlägigen Grundsatzdokumenten der europäischen Sicherheit festgeschrieben sei, dass jeder Versuch, es wegzulassen und allein das Recht auf Neutralität zu betonen nur Irritationen hervorrufen könne, auf keinen Fall aber hilfreich sei.

Auch in Bezug auf eine mögliche abgestimmte Auslegung des Prinzips unteilbarer Sicherheit sind mehrere russische Experten eher skeptisch.

Das Kernanliegen der russischen Führung muss jedoch gar nicht unbedingt an diese oder jene Formel, vielleicht nicht einmal an eine Vertragsform gebunden sein. Der Vorstoß Präsident Medwedews, sein Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrags, spiegelt vielmehr die tiefe Enttäuschung Moskaus wider, das feststellen muss, dass es keinen angemessenen Platz in der von der sich erweiternden NATO, zunehmend aber auch von der Europäischen Union, auf keinen Fall aber von der OSZE dominierten europäischen Sicherheitsordnung gefunden hat. Zumindest hat es keine Rolle in dieser Ordnung gefunden, die es selbst als angemessen empfinden würde.

Dieses Empfinden fand unter anderem in der Stellungnahme Außenminister Lawrows Ausdruck, der im Juni 2009 in Wien feststellte: „Wir haben unterschiedliche Vorstellungen von den Methoden, die zur Erlangung der Einheit Europas anzuwenden sind.“ Lawrow machte auch klar, worin er diesen Unterschied sieht: „Es hätte ausgereicht, die konsequente Institutionalisierung der OSZE und ihre Umwandlung in eine vollwertige regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen sicherzustellen. Die OSZE wäre dann mit dem gesamten Spektrum der Probleme im euro-at-

9 Vgl. z.B. Igor Yurgens/Alexander Dynkin/Vladimir Baranovsky (Hrsg.), *The Architecture of Euro-Atlantic Security*, Moskau 2009.

lantischen Raum befasst und hätte vor allem ein auf völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen beruhendes offenes System kollektiver Sicherheit in der Region gewährleistet. Leider sind unsere westlichen Partner einen anderen Weg gegangen – den der Erweiterung und nicht allein der Beibehaltung der NATO [...]“¹⁰.

Das mit Medwedews Vorschlag angesprochene Kernproblem scheint also darin zu bestehen, Moskau das Gefühl einer angemessenen Einbindung in die europäische Sicherheitsordnung zu vermitteln, ohne dass Russland der NATO oder der Europäischen Union beitrifft und ohne dass die Interessen anderer europäischer Staaten beeinträchtigt werden. Erst wenn es glaubwürdige Optionen für die Lösung dieses Problems gibt, ist abzusehen, ob dafür die Schließung eines Vertrags notwendig ist oder nicht.

Ausreichend wären vielleicht schon eine Einigung Russlands und der NATO auf die Eckdaten einer neuen Übereinkunft über die Begrenzung konventioneller Waffen in Europa sowie eine präzise Definition der Verpflichtung der Allianz, keine substanziellen Kampftruppen und keine militärische „*Reinforcement*“-Infrastruktur in der Nähe der russischen Grenzen zu stationieren.

Dazu könnte ebenso gehören, dass Russland, die Europäische Union und die Transitländer sich auf einen Mechanismus zur Gewährleistung sicherer Energielieferungen aus Russland nach Europa einigen, oder auch, dass man es der OSZE leichter macht, zur Verhinderung einer Eskalation in Konflikte einzugreifen, ohne dass dafür der Konsens aller Teilnehmerstaaten erforderlich wäre.

Das ist leichter gesagt als getan. Doch das eigentliche Problem liegt viel tiefer.

Erstens definiert Russland sich als Status-quo-Macht im euro-atlantischen Raum. Hinzugefügt werden muss zudem, dass es den Wandel des Status quo in den letzten 20 Jahren, der nicht zuletzt durch die Osterweiterung der NATO und der EU geprägt war, als einen Wandel betrachtet, der grundsätzlich auf Kosten Russlands stattgefunden hat. Man glaubt in Moskau durch diesen Wandel mehr verloren als gewonnen zu haben; immerhin habe Russland Ostmitteleuropa verlassen. Sein Macht- oder „Verantwortungsbereich“ scheint indes nicht nur geschrumpft zu sein, sondern wird immer wieder von Neuem in Frage gestellt. Moskau geht es daher nun darum, ob es seinen eigenen Integrations- und Sicherheitsraum auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (bis auf die baltischen Staaten) behalten kann oder nicht.

Bekanntestes Stichwort in diesem Zusammenhang ist die NATO-Osterweiterung und hier wiederum Russlands vehemente Opposition gegen eine Beitrittsoption für die Ukraine und Georgien. Aber auch die EU-Politik der Östlichen Partnerschaft, die sich auf sechs Staaten in Osteuropa und im Südkaukasus richtet, wird in Moskau zunehmend als eine mögliche, wenn auch nicht aktuelle Herausforderung des Status quo im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gesehen.

10 Statement by Mr. Sergey Lavrov, a.a.O. (Anm. 7), S. 2 (eigene Übersetzung).

Zweitens geht Moskau zumindest offiziell davon aus, dass sich der Prozess der Osterweiterung der NATO und der Europäischen Union weitgehend erschöpft hat oder sich bald erschöpfen muss. Es sei dahingestellt, ob diese These richtig oder falsch oder beides teilweise ist. Wichtig ist nur, dass sie offenbar Moskaus Analyse wiedergibt.

„Man hat bereits alle in die NATO aufgenommen, die man nur aufnehmen konnte“, schreibt Wladimir Woronkow, Direktor der Abteilung für gesamteuropäische Zusammenarbeit im russischen Außenministerium. „Weitere Staaten können nicht mit einem Beitritt rechnen oder wollen ihn nicht. Noch komplizierter sieht es mit der Europäischen Union aus. Für die Aspiranten werden immer neue Voraussetzungen und Hürden erfunden. Insbesondere unter den Bedingungen der Krise kann die Europäische Union keine weiteren Mitglieder ohne Folgen für sich selbst aufnehmen. Als Ausnahme gelten allein Island und Kroatien. Dies deutet darauf hin, dass eine größere Zahl von Staaten im euro-atlantischen Raum zumindest in den kommenden Jahren, vielleicht aber auch in den kommenden Jahrzehnten außerhalb der NATO und der EU bleiben wird.“¹¹

Das im Vorschlag Medwedews angesprochene Problem besteht also nach Moskaus Definition darin, dass Staaten und regionale Organisationen außerhalb der NATO und der EU nunmehr ihre sicherheitspolitischen Beziehungen regeln müssen – und das möglichst durch einen europäischen Sicherheitsvertrag.

Die Aufgabe erscheint umso dringender, als Russlands eigener Integrations- und Sicherheitsraum zunehmend von Auflösungserscheinungen gekennzeichnet ist. Diejenigen Institutionen, die Russlands Dominanz in seinen wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Integrationsvorhaben sichern sollen, insbesondere die GUS, aber auch andere Institutionen wie z.B. die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft, die OVKS und die Union mit Belarus, geraten von einer Krise in die andere und werden politisch immer stärker marginalisiert. Der eigentliche Kern des „russischen“ geopolitischen Raums wird zunehmend auf das Projekt einer trilateralen Zollunion mit Belarus und Kasachstan eingeeengt, dessen Erfolg aber ebenfalls alles andere als gesichert ist.

Das Hauptziel des Medwedew-Vorschlags wird vor diesem Hintergrund deutlich erkennbar: das weitere Vordringen des „Westens“ und seiner Institutionen in den „Osten“, in den postsowjetischen Raum aufzuhalten. Wichtig ist dabei, dass ein Großteil der russischen politischen Elite die Umsetzung dieses Ziels auch für durchaus erreichbar hält.

Moskaus Vorstoß, neue „Spielregeln“ in Europa zu verankern oder den Umgang mit den alten zu erklären, enthält indes noch keine Antwort auf die

11 Vladimir Voronkov, Dogovor o evropejskoj bezopasnosti: posle Korfu [Der europäische Sicherheitsvertrag: nach Korfu], in: Index bezopasnosti. The Russian Journal of European Security 3-4/2009, unter: <http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=5254> (eigene Übersetzung).

Frage, was Moskau als eine für Russland angemessene Rolle in der europäischen Sicherheitsordnung betrachtet. Diese Antwort ist auch in den „Elementen“ des europäischen Sicherheitsvertrags nicht enthalten.

Theoretisch kann Russland hinsichtlich seiner Politik gegenüber der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsordnung zwischen drei Optionen wählen.

Erstens kann es sich zum Ziel setzen, diese Ordnung zu *revidieren* oder gar durch eine andere zu ersetzen, in der es sich komfortabler fühlen würde. Dies würde bedeuten, dass die gegenwärtige Ordnung, die sich weitgehend auf die NATO, die EU und den Europarat stützt, in einer „weniger westlichen“ gesamteuropäischen Ordnung aufgehen müsste.

Zweitens könnte es nach Wegen der *Integration* in die „westliche“ euro-atlantische Sicherheitsordnung suchen, um damit ein Mitspracherecht in den einschlägigen Institutionen zu erlangen.

Drittens könnte es einen Mittelweg gehen und anstreben, die bestehende Sicherheitsordnung durch kooperative Institutionen, die Moskau die ausreichende Wahrnehmung seiner Interessen im Dialog mit der NATO und mit der Europäischen Union ermöglichen würden, zu *ergänzen*.

Anscheinend hat Moskau die endgültige Wahl noch nicht getroffen. Seine Präferenzen sind jedoch klar: Am liebsten würde es die auf die NATO und die Europäische Union gestützte Sicherheitsordnung in Europa revidieren. Allerdings weiß Moskau, dass es nicht die Kraft hat, die Erweiterung der westlichen Allianz rückgängig zu machen. Gleichzeitig zeigt die russische politische Klasse weder den Willen noch den Mut zur Integration in die „westliche“ Sicherheitsordnung, da sie darin weder ihre Identität noch ihre Handlungsfreiheit aufgehen lassen will.

So sieht Moskau seine Aufgabe in erster Linie darin, die weitere Expansion des Westens aufzuhalten und die bestehende Sicherheitsordnung durch Kooperationsmechanismen mit der NATO und mit der Europäischen Union so zu ergänzen, dass seine Bereiche „privilegierter Interessen“ (so Präsident Medwedew) soweit wie möglich vor der weiteren Erosion geschützt werden können.

Für die Ergänzung oder den Umbau der gegenwärtigen Sicherheitsordnung gibt es praktisch vier politische Optionen. Keine davon würde unbedingt eine vertragliche Regelung voraussetzen, diese aber auch nicht ausschließen. In jedem Fall müsste jede dieser Optionen durch Einzelschritte umgesetzt werden, wobei wiederum nur die Gesamtheit dieser Schritte den Vektor der jeweiligen politischen Entwicklung bestimmen würde.

Die vier politischen Optionen sind:

1. *Die Konsolidierung des gegenwärtigen Status quo (oder ein neues Jalta).*

Dies würde in allererster Linie den expliziten oder impliziten Verzicht der NATO auf eine weitere Expansion nach Osten sowie eine explizite oder implizite Anerkennung des postsowjetischen Raumes – mit Ausnahme der baltischen Staaten – als einer Region „privilegierter Interessen“ Russlands erfor-

dern. Die gegenwärtige russische Debatte lässt drei wesentliche Elemente einer solchen politischen Lösung erkennen:

Erstens ginge es um die gegenseitige Anerkennung der exklusiven Verantwortung der NATO und der OVKS für die Gewährleistung der Sicherheit in ihrem jeweiligen unmittelbaren Geltungsbereich, der durch den Kreis ihrer Mitglieder definiert ist. Neben einem gegenseitigen Gewaltverzicht könnte man sich auch eine vertiefte „*Out-of-area*“-Kooperation zwischen den beiden Bündnissen vorstellen, so z.B. bei der Stabilisierung Afghanistans.

Zweitens würde man davon ausgehen, dass die postsowjetischen Staaten, die derzeit keinem Bündnis angehören beziehungsweise nicht der OVKS beitreten wollen (Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Turkmenistan und die Ukraine) ihren Status als neutrale Staaten bekräftigen. Dieser kann gegebenenfalls, z.B. nach österreichischem Vorbild, international garantiert werden.

Drittens sollte die trilaterale strategische Zusammenarbeit Russlands mit den USA und der Europäischen Union gefördert und institutionalisiert werden. Diese würde zwar die Einmischung in die jeweiligen „Verantwortungszonen“ ausschließen, sollte aber darüber hinaus eine verstärkte Kooperation ermöglichen, einschließlich eines gemeinsamen Krisenmanagements außerhalb Europas und der Bekämpfung grenzüberschreitender terroristischer Aktivitäten, des illegalen Drogenhandels und der organisierten Kriminalität sowie der illegalen Migration.

2. *Integration (Beitritt) Russlands in das bestehende System transatlantischer Organisationen.* Diese politische Option würde nicht nur die Vertiefung der Partnerschaft Russlands mit der NATO und der Europäischen Union (die Perspektive einer eventuellen Assoziation und sogar des Beitritts nicht ausgeschlossen) voraussetzen, sondern auch die zunehmende Konvergenz der politischen und wirtschaftlichen Ordnung Russlands mit der des Westens. Sollte diese Option des graduellen Aufbaus einer politischen Wertegemeinschaft Russlands und des Westens irgendwann einmal realistisch sein (was sie zur Zeit offenbar nicht ist), würde die Kontroverse über das weitere Vordringen des Westens in den Osten graduell seine Brisanz verlieren, da Russland damit ja selbst auf diese oder jene Weise Teil des „Westens“ würde.

3. *Konfrontation zwischen Russland und dem Westen in Europa.* Diese Option würde Russland eine letzte Chance bieten, seinen Anspruch auf einen eigenen Integrations- und Sicherheitsraum auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion geltend zu machen.

4. *Eine Modus-Vivendi-Politik in Europa.* Diese politische Option würde voraussetzen, dass die westlichen Staaten die Integration der osteuropäischen und südkaukasischen Staaten in das Geflecht euro-atlantischer Institutionen (NATO und EU) nicht forcieren, gleichzeitig aber Russland weder explizit noch implizit irgendwelche Sonderrechte im postsowjetischen Raum zugestehen würden. Dies würde im Grunde die Fortsetzung der westlichen Politik, wie sie in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und in diesem Jahrzehnt praktiziert wurde, bedeuten, mit anderen Worten: „*business as usual*“,

allerdings ohne dass die westliche Politik ihre Ansprüche in diesem Raum auf absehbare Zeit zu hoch schraubt. Für die gegenwärtige europäische sicherheitspolitische Diskussion wäre es bei dieser Option entscheidend, Bereiche zu identifizieren, in denen Moskau deutliche Fortschritte für notwendig und der Westen für möglich hält, wie z.B. eine Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO bei der Gefechtsfeld-Raketenabwehr oder der Bekämpfung der Herstellung und Einfuhr von Drogen in bzw. aus Afghanistan.

Politische Handlungsräume

1. Die Annahme, dass der Westen eine *Status-quo-Regelung* im Sinne Moskaus nicht für möglich hält, scheint plausibel; vor allem die Festlegung von Einflusszonen wäre nicht akzeptabel. Die aus dem Westen kommenden Signale können in Moskau jedoch durchaus den Eindruck vermitteln, diese Ablehnung sei ambivalent und es gäbe möglicherweise Raum für einen Deal.

Im pluralistischen Westen gibt es durchaus Politiker, die die Möglichkeit eines Deals nicht kategorisch ausschließen würden, und die gerne davon sprechen, dass Moskau aus historischen und anderen Überlegungen heraus ein eigener Integrations- und Sicherheitsraum zustehe. Im Gegenzug wird erwartet, dass Russland Energielieferungen nach Europa langfristig garantiert und weltweit zu einem kooperativen oder zumindest kooperativeren Partner bei der Regelung sicherheitspolitischer Probleme – von Nordkorea über Afghanistan und den Iran bis zum Nahen Osten – wird.

Genau das wäre der Sinn einer strategischen Partnerschaft mit Russland.

Manche praktische Entscheidung des Westens können in Moskau durchaus als Zeichen dafür verstanden oder missverstanden werden, dass der Status quo verhandelbar und in erster Linie eine Frage der genaueren Definition sei. Solche Verständnis- und Kommunikationsprobleme begleiten u.a. folgende aktuelle bzw. potenzielle Entscheidungen:

- die fast unverzügliche Rückkehr des Westens zu einer Politik des *Business as usual* gegenüber Russland nach kurzer Suspendierung der Gespräche über einen neuen Russland-EU-Vertrag, der Sitzungen des Russland-NATO-Rates sowie der Treffen der G8-Gremien im Herbst 2008 als Reaktion auf den Krieg in Georgien;
- das „*Resetting*“ der Beziehungen zwischen Russland und den USA nach der Wahl Barack Obamas zum Präsidenten der Vereinigten Staaten, insbesondere jedoch der Verzicht Washingtons auf die Stationierung der Raketenabwehrsysteme in Polen und in der Tschechischen Republik sowie auf die explizite Förderung des NATO-Beitritts der Ukraine und Georgiens;
- eine eventuelle, wenn auch nicht völkerrechtliche, so doch *De-facto*-Anerkennung der Regierungen Abchasiens und Südossetiens;

- die Beibehaltung einer „*Low-profile*“-Politik oder gar die Reduzierung der Aktivitäten der OSZE im postsowjetischen Raum;
- eine weniger ambitionierte Umsetzung der 2009 begonnenen Politik der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union, die eine zunehmende Konvergenz der Staaten Osteuropas und des Südkaukasus mit dem EU-*Acquis* in Aussicht stellt, und eine engere Abstimmung der Aktionspläne im Rahmen der Östlichen Partnerschaft mit Moskau;
- die Beibehaltung der Zurückhaltung der Europäischen Union bei der Behandlung der Konflikte in Moldau und zwischen Aserbaidschan und Armenien, aber auch bei der Regelung der Konflikte Georgiens mit Abchasien und Südossetien;
- eine Übereinkunft über die sicherheitspolitische Kooperation zwischen der NATO und der OVKS, auch wenn diese lediglich die Zusammenarbeit zur Stabilisierung Afghanistans zum Ziel hat.

Die explizite Institutionalisierung der trilateralen Kooperation zwischen Russland, den USA und der Europäischen Union wäre gleichzeitig vielleicht gar nicht unbedingt notwendig. Die formelle und informelle direkte oder (über Mitgliedstaaten der EU) indirekte Kooperation funktioniert bereits im Rahmen der Vereinten Nationen und der G8 sowie in Form von Kontaktgruppen oder ähnlichen informellen Gremien (so z.B. im Nahostquartett oder in der 5+1-Gruppe, die sich unter Einschluss Chinas mit dem iranischen Nukleardossier beschäftigt).

Das Problem hier ist weniger die Institutionalisierung, als vielmehr die gemeinsame Meinungsbildung. Das Scheitern der Kontaktgruppe bei der Verhandlung des Status des Kosovo 2007, der faktische Ausschluss Russlands von der Abstimmung der Kosovo-Politik seit 2008 und das Damoklesschwert der Nutzung des Veto-Rechts im Weltsicherheitsrat durch Moskau sprechen dafür, dass die Probleme einer trilateralen Kooperation eher substanzieller als institutioneller Art sind.

Davon abgesehen würde die flexible und informelle Form der *Ad-hoc*-Kontaktgruppen jedoch vielleicht eher dem Anliegen Moskaus, ein Mitspracherecht in der westlichen Entscheidungsfindung zu erhalten, entsprechen als die Gründung eines europäischen Sicherheitsrates in oder außerhalb der OSZE. Denn sie zwingen Moskau nicht nur nicht zur Aufgabe seiner Souveränität; die Zusammensetzung einer Kontaktgruppe kann auch völlig flexibel gestaltet werden und nichteuropäische und „nichtwestliche“ Akteure wie China einschließen, was Moskaus Vision von einer multipolaren Welt eher entspricht als allein der Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Westen.

2. Die *Integration Russlands in die bestehende euro-atlantische Sicherheitsordnung* erscheint auf den ersten Blick ebenfalls als eine wenig realistische Option. Sie soll aber in einer längerfristigen Perspektive nicht ausgeschlossen werden.

Diese politische Option setzt nicht zuletzt das Interesse Moskaus an der und die Bereitschaft der westlichen Staaten zur gleichberechtigten Integration Russlands nicht nur in einen gemeinsamen wirtschaftlichen Rahmen, sondern auch in das westliche Sicherheitssystem voraus. Die institutionell einfachste, politisch aber schwierigste Lösung wäre ein Beitritt Russlands zur NATO und perspektivisch zur Europäischen Union.

Die russische politische Klasse ist derzeit zu einer solchen Lösung nicht bereit. Sie hebt vor allem die Souveränität und die (illusorische) Selbstsuffizienz Russlands hervor und lehnt die Idee einer Konvergenz ab. Aber auch die Mehrheit der politischen Klasse in den westlichen Staaten ist heute kaum bereit, diese Option zu akzeptieren. Der Medwedew-Vorschlag hat jedoch der Diskussion darüber neue Impulse verliehen.

So wollte z.B. der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in einem Beitrag in der Süddeutschen Zeitung Anfang 2009 diese Option nicht ausdrücklich ausschließen.¹² Auch der polnische Außenminister Radosław Sikorski zeigte sich im März 2009 für eine solche Diskussion offen. Trotzdem bleibt die Beitrittsoption Russlands mittel- bis langfristig keine politische Option.

Seit Mitte der 90er Jahre suchte man jedoch nach einem anderen Weg – dem einer vertraglichen Institutionalisierung partnerschaftlicher Beziehungen Russlands mit der NATO und der Europäischen Union. Diesem Zweck sollten die beiden Russland-NATO-Räte dienen die 1997 bzw. 2002 eingesetzt wurden und Konsultationen, die gemeinsame Entscheidungsfindung und gemeinsame Aktionen fördern sollten. Keiner der beiden Räte war der Aufgabe gewachsen. Die praktische Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO blieb auf wichtige, aber für beide Seiten weniger relevante Bereiche beschränkt und konnte so leicht zum Opfer der politischen Auseinandersetzungen über den Kosovo-Krieg 1999 und den Georgien-Krieg 2008 werden.

Die Partnerschaft zwischen Russland und der EU im Bereich äußerer Sicherheit blieb stets symbolisch und war nur rudimentär entwickelt. Der Status der Partner, die rechtlichen Grundlagen und die Mechanismen der gemeinsamen Krisenregelung blieben unregelt.

Ein Weg, der noch nicht oder nicht genügend ausgelotet worden ist, ist der der graduellen Entwicklung eines bündnisartigen Verhältnisses, die sich auf praktische Erfahrungen der internationalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit stützt. Damit jedoch alle Partner ein starkes Interesse an einer solchen Art der Kooperation entwickeln können, muss diese sich auf die Wahrnehmung ihrer wirklich wichtigen, wenn nicht lebenswichtigen Interessen konzentrieren. Bislang gibt es hierfür nur wenige relevante Beispiele.

Zum einen scheinen die wesentlichen Interessen Russlands und des Westens bei dem Versuch, die Lage in Afghanistan zu stabilisieren und dort funktions-

12 Vgl. Joschka Fischer, Russland in die Nato. Europa und Amerika müssen endlich eine Antwort auf die Herausforderung durch Moskau finden, in: Süddeutsche Zeitung, 12. Januar 2009.

fähige und tragfähige staatlichen Institutionen aufzubauen, praktisch identisch zu sein.

Russland und der Westen teilen auch das Interesse daran, dass der Iran keine Atomwaffen entwickelt, auch wenn sie sich über die Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, meistens uneinig sind.

Moskau hat ebenfalls mehrfach sein Interesse an einer engeren Kooperation mit den USA und der Europäischen Union bei der Unterbindung nicht nur des illegalen Handels, sondern auch der Produktion von Opium in Afghanistan, bekundet.

Die wiederholten Stellungnahmen Moskaus lassen vermuten, dass es weniger an der Verhinderung amerikanischer Pläne zum Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Europa als an der Entwicklung eines gemeinsamen Projekts im Bereich Raketenabwehr interessiert ist. Dieses Interesse verdient zumindest ernsthaft geprüft zu werden.

3. *Eine Neuauflage der Konfrontation* zwischen Russland und dem Westen in Europa wird vom Autor aus vielerlei Gründen nicht als eine glaubwürdige politische Option betrachtet, auch wenn die politische Rhetorik immer wieder das Gespenst der Konfrontation heraufbeschwört. Für Russland, das heute und auch in absehbarer Zukunft nicht genügend Ressourcen aufbringen kann, um sich ein Wettrüsten mit dem Westen leisten zu können, wäre dies auf jeden Fall die schlechteste Option. Eine Konfrontationspolitik würde Moskau kaum in die Lage versetzen, die bestehende euro-atlantische Sicherheitsordnung zu revidieren, sprich: die NATO-Osterweiterung rückgängig zu machen. Gleichzeitig würde sie jegliche Hoffnungen auf eine Konsolidierung des Status quo und insbesondere auf ein Mitspracherecht in den euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen untergraben.

4. Die Beibehaltung eines *Modus Vivendi* würde implizieren, dass hinsichtlich der Gestaltung der euro-atlantischen Sicherheitsordnung manche Fragen offen blieben, da auf absehbare Zeit keine endgültigen Entscheidungen getroffen und auch keine Fakten geschaffen würden. Dies gilt sowohl für die Frage der endgültigen Grenzen Europas, d.h. der externen Grenzen der EU und der NATO, als auch für die Vorentscheidung über die angemessene Institutionalisierung der Beziehungen Russlands mit beiden Institutionen. Gleichzeitig wäre allerdings auch keine der grundsätzlich verfügbaren politischen Optionen explizit ausgeschlossen.

Etliche praktische Entscheidungen der kommenden Jahre wären von der Ambivalenz der gegenwärtigen Situation geprägt und könnten von unterschiedlichen Akteuren als Symptome entweder für eine mögliche Konsolidierung des Status quo oder für die Entwicklung eines bündnisartigen Verhältnisses zwischen Russland und dem Westen oder aber schlicht für die weitere Beibehaltung des *Modus Vivendi* gedeutet werden.

So kann z.B. die Suspendierung der weiteren Ausdehnung der NATO in den Osten bei gleichzeitiger Verkündung einer Politik der offenen Tür auf der einen Seite als ein Schritt zur Konsolidierung des Status quo verstanden – oder

eben missverstanden – werden, auf der anderen Seite jedoch als mangelnde Bereitschaft, Tatsachen zu schaffen, ohne dass das Problem politisch mit Moskau geregelt ist.

Eine weniger ambitionierte Politik der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union kann von einigen Beobachtern als mangelnde Bereitschaft der EU gedeutet werden, den politischen Status quo in Russlands Nachbarschaft explizit in Frage zu stellen, von anderen aber wiederum als Ausdruck der Hoffnung auf eine künftige Integration Russlands in die euro-atlantische Sicherheits- und Wirtschaftsordnung, die die Kontroverse über die Östliche Partnerschaft entschärfen würde.

Und schließlich kann eine engere Kooperation zwischen Russland, den USA und der NATO bei der Stabilisierung Afghanistans sowie zwischen Russland, den USA und der EU bei der Behandlung des iranischen Nukleardossiers und der Regelung des Nahostkonflikts von einigen als ein Schritt in Richtung einer bündnisartigen Beziehung zwischen ihnen interpretiert werden, von anderen hingegen als Teil eines großangelegten Deals, der die Konsolidierung des Status quo in Europa zum Ziel hat.

Fazit

Die obige Analyse legt die Annahme nahe, dass Russland und die westlichen Staaten Europas heute an einem wichtigsten Punkt getrennte Wege gehen, nämlich in der Frage nach der Konsolidierung des Status quo in Europa.

Würde diese Option dem gegenwärtigen Verständnis der russischen politischen Klasse von den grundsätzlichen Interessen Russlands am ehesten entsprechen, wären die meisten westlichen Staaten nicht bereit, über die Beibehaltung eines *Modus Vivendi* hinaus zu gehen.

Gleichzeitig kann weder die Status-quo- noch die *Modus-Vivendi*-Option die Staaten im postsowjetischen Raum zufrieden stellen, denen Garantien für ihre Integration in die euro-atlantischen Strukturen – die NATO und/oder die Europäische Union – am liebsten wären.

Es liegt in der Logik der *Modus-Vivendi*-Politik, dass diese auf absehbare Zeit keine Klarheit hinsichtlich der Aussichten auf eine „angemessene“ Rolle Russlands in der europäischen Sicherheitsordnung schaffen kann. Eine solche Politik verschiebt die relevanten Entscheidungen lediglich auf eine unbestimmte Zukunft.

Es mag sein, dass die Aufrechterhaltung einer ambivalenten Ungewissheit einem guten Zweck dienen soll, dass mit ihr Zeit gewonnen werden soll, um die Verwirklichung der gegenwärtig als unrealistisch eingestuften Option einer Integration Russlands in die euro-atlantische („westliche“) Sicherheitsordnung irgendwann doch noch zu ermöglichen.

Nur trägt diese Ambivalenz wenig zu einer umfassenden Vereinbarung bei, wie sie von Moskau mit dem Medwedew-Vorschlag angestrebt wird. So lässt

sie viel Raum für erneute gegenseitige Enttäuschungen und Misstrauen im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen.

Postskriptum

Kurz vor der Eröffnung des OSZE-Ministerratstreffens in Athen und lange nach der Fertigstellung der Erstfassung des vorliegenden Beitrags unterbreitete Präsident Medwedew seinen Amtskollegen in den „relevanten“ Staaten (womit vor allem die OSZE-Teilnehmerstaaten gemeint sind) sowie den Führungsspitzen der NATO, der EU, der OVKS, der GUS und der OSZE den angekündigten Entwurf des Vertrags über europäische Sicherheit. Am 29. November 2009 wurde der Vertragsentwurf veröffentlicht.¹³

Der Entwurf enthält nur noch wenige Elemente der seit 2008 vorgetragenen russischen Vorschläge. In ihm ist weder die Rede von einer Ausarbeitung der Prinzipien für Rüstungskontrolle oder für die Friedenssicherung noch von neuen grenzüberschreitenden Sicherheitsrisiken. Bis auf einen Verweis auf den Gewaltverzicht in der Präambel wurde auch der Gedanke der Bekräftigung der für die militärische Sicherheit relevanten Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen verworfen.

Stattdessen werden im Entwurf schwerpunktmäßig drei Bereiche thematisiert.

Erstens werden das *Prinzip der unteilbaren und gleichen Sicherheit* sowie das *Prinzip der Nichtbeeinträchtigung der Sicherheit anderer Staaten* (Artikel 1 und 2) hervorgehoben. Danach dürfen die Vertragsparteien weder Schritte unternehmen, die die Sicherheit anderer Parteien substanziell beeinträchtigen, noch sich an solchen beteiligen oder diese unterstützen. Sie dürfen weder ihr eigenes Territorium zum Zwecke der Vorbereitung oder Durchführung eines bewaffneten Angriffs auf eine andere Vertragspartei oder für andere Maßnahmen, die die Sicherheit anderer Vertragsstaaten erheblich beeinträchtigen, zur Verfügung stellen noch das Territorium anderer Staaten dazu nutzen.

Wenn eine Vertragspartei glaubt, dass eine gesetzliche, administrative oder organisatorische Maßnahme einer anderen Vertragspartei ihre Sicherheit beeinträchtigt, kann sie diesbezüglich um relevante Informationen ersuchen (Artikel 3).

Zweitens wird im Entwurf ein *Konsultationsverfahren zur Beilegung eventueller Streitigkeiten* um die Auslegung des Prinzips unteilbarer Sicherheit oder bei der Beurteilung bestimmter Maßnahmen vorgeschlagen. Sollte der Streit im Zuge der Konsultationen nicht beigelegt werden, soll eine Konferenz aller Vertragsparteien im Konsens darüber entscheiden (Artikel 5 und 6).

13 Eine inoffizielle englische Übersetzung des Vertragsentwurfs ist erhältlich unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

Drittens soll im Falle eines bewaffneten Angriffs oder der Androhung eines Angriffs auf eine Vertragspartei eine *außerordentliche Konferenz der Vertragsparteien* über zu treffende Maßnahmen beraten; die Beschlussfassung erfolgt im Konsens, die Stimme des Aggressors wird dabei nicht berücksichtigt (Artikel 7 und 8). Das Verfahren soll jedoch weder das Recht der Vertragsparteien auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen noch die Rechte des Weltsicherheitsrats beeinträchtigen.