

## Russlands Vorschläge für eine neue europäische Sicherheitsordnung: Déjà-vu oder Chance zum Dialog?

Am 29. November 2009 veröffentlichte der Kreml auf seiner offiziellen Webseite die bereits ausformulierte Vorlage für einen rechtlich bindenden europäischen Sicherheitsvertrag (vgl. European Security Treaty 2009).<sup>1</sup> Damit fand die 2008 begonnene Initiative des russischen Präsidenten Medwedew zur Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur ihren vorläufigen Höhepunkt, eventuell sogar ihren ergebnislosen Schlusspunkt. Im Kern zielen Medwedews Vorschläge auf eine Zurückdrängung beziehungsweise Festschreibung des Einflussbereichs der Nato, eine Rückgewinnung russischen Einflusses in der Zone des sogenannten *near abroad* und eine Festlegung auf allgemein gültige Umgangsregeln im Gebiet zwischen Atlantik und Wladiwostok.

Vor allem zwei Kennzeichen der russischen Initiative sind auffällig: So wiederholt sie einerseits, teilweise sogar wörtlich, bereits bekannte russische Forderungen aus den 1990er Jahren, andererseits drängt sie durch ihre vorschnelle Präsentation eines Vertrags den Westen zu einem Dialog, der zwar wünschenswert ist, gleichzeitig jedoch Gefahr läuft, sich schnell zu erschöpfen. Dies alles geschieht zu einem Zeitpunkt, da sowohl der Georgienkrieg 2008 noch immer präsent ist, gleichzeitig die USA als Führungsmacht der Nato eine tiefgreifende finanzielle Krise durchlaufen und unter der neuen Administration Obama Russland das Angebot eines Neustarts in den bilateralen Beziehungen unterbreitet haben. Besonders die merkwürdige Substanzlosigkeit des vorgelegten Vertragsentwurfs zwingt zu der Frage, ob es dem Kreml lediglich um eine Neuauflage altbekannter russischer Forderungen geht oder die Initiative Medwedews nicht doch eher als Chance für einen erneuten und ehrlichen Sicherheitsdialog zu verstehen ist.

---

1 Bei Redaktionsschluss lag noch keine autorisierte deutsche Übersetzung des Vertragsentwurfes vor. Für den vorliegenden Aufsatz wurde die englischsprachige Version der Kreml-Webseite benutzt. Die entsprechenden Übersetzungen ins Deutsche wurden vom Autor selbst vorgenommen. Eine vollständige unautorisierte Übersetzung findet sich im Anhang an den Aufsatz von Egbert Lemcke (vgl. Lemcke 2010). Nur wenige Tage nach Veröffentlichung des hier behandelten Vertragsentwurfs unterbreitete Russland den Mitgliedern des Nato-Russland-Rats noch einen weiteren Vertrag zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen der Allianz und Russland (vgl. Clinton 2010b). Dieses Dokument wurde nicht öffentlich gemacht. Es kann somit nicht in die vorliegende Analyse mit einbezogen werden.

## 1. 20 Jahre nach dem Mauerfall – Ein Blick zurück

Ein Report des renommierten *EastWest Institute* kam im Juni 2009 zu dem Schluss, dass »die euro-atlantische Sicherheitsszene von einem Verlust an gegenseitigem Vertrauen, verstärkten Spannungen und ernsthaftem Dissens nicht nur in Bezug auf die Praktiken sondern auch die Prinzipien gekennzeichnet« sei (EastWest Institute 2009: 1).<sup>2</sup> Nur wenige Monate nach dem Ende des russisch-georgischen Kriegs im August 2008 schienen die »Kassandra-Rufe« eines bevorstehenden Neuen Kalten Kriegs (vgl. Cohen 2006) Wahrheit zu werden. Diese zweifellos negative Entwicklung steht im krassen Widerspruch zur 1990 verabschiedeten *Charta von Paris* der damaligen KSZE, die das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas zu Ende gehen sah und die künftigen europäischen Beziehungen auf Achtung, Zusammenarbeit und gleicher Sicherheit für alle Länder aufbauen wollte. 20 Jahre nach dem Mauerfall und dem Beginn der Selbstauflösung des östlichen Blocks ergibt sich heute weniger die Frage nach der Notwendigkeit für einen sicherheitspolitischen Neubeginn in Europa – denn diese besteht ganz offensichtlich –, sondern vielmehr nach den Ursachen des jetzigen Zustands und den Möglichkeiten eines künftigen Dialogs.

Ein Großteil der Probleme der bestehenden europäischen Sicherheitsarchitektur resultiert aus einer tiefgreifenden russischen Unzufriedenheit mit den Sicherheitsstrukturen, wie sie sich seit 1989/90 in Europa entwickelten. Die Wurzel des Problems – aus russischer Sicht – ist das weitere Fortbestehen und darüber hinausgehend die mehrmalige Ausdehnung der Nato nach Osten. Im *Zwei-plus-Vier-Vertrag* von 1990, der den Weg zur deutschen Einheit ebnete, hatten sich die vertretenen Nato-Staaten und die Sowjetunion darauf verständigt, keine Atomwaffen und ausländischen Truppen auf ost-deutschem Gebiet zu stationieren (vgl. *Zwei-plus-Vier-Vertrag* 1990: Artikel 5). Der daraus resultierende Geist der Überwindung europäischer Blockstruktur ließ sich in eine einfache Formel gießen: Die Sowjetarmee zieht ihre Truppen aus den ehemaligen *Warschauer-Pakt*-Staaten ab und der Westen rückt (militärisch) nicht nach. Obwohl diese Übereinkunft, mit Ausnahme des *Zwei-plus-Vier-Vertrags*, nie schriftlich fixiert wurde, entsprachen die mündlichen Zusagen hochrangiger Nato-Vertreter doch ge-

---

2 In Übersetzung zitiert.

nau dieser Formel.<sup>3</sup> Die folgende dreistufige Nato-Osterweiterung beendete Schritt für Schritt den gemeinsam erzielten Sicherheits-*Acquis* und unterminierte das Vertrauen der russischen Seite in die Zusagen der Nato nachhaltig.

Eine ausführliche Diskussion über Sinn und Unsinn der Erweiterungen des Bündnisses soll hier nicht vorgenommen werden. Gleichwohl darf vor dem Hintergrund der heutigen Entwicklung die Frage gestellt werden, ob es nicht Alternativen gegeben hätte. Selbstverständlich kann und sollte jedes Land seine Bündniszugehörigkeiten frei wählen – dies gilt auch für Georgien und die Ukraine. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass auch jedes Bündnis sich seine zukünftigen Mitglieder frei auswählen kann. Im Falle der Nato kann der Entscheidungsprozess auf eine simple Ausgangsfrage zurückgeführt werden: Erhöht die Mitgliedschaft des Landes X die Sicherheit der anderen Mitglieder und damit gleichzeitig die Stabilität in Europa? Die Antwort im Falle der Ukraine und Georgiens kann bei realpolitischer Betrachtung momentan nur negativ ausfallen.

Eine kritische Hinterfragung der Bündniserweiterungen der vergangenen elf Jahre liefert gleichwohl auch keine eindeutig positive Antwort. Zwar lässt sich das Rational der gesteigerten europäischen Sicherheit durch stabile demokratische und ökonomische Strukturen in den Staaten ostwärts des ehemaligen »Eisernen Vorhangs« ohne Vorbehalte bejahen, wie sehr jedoch ein Verteidigungsbündnis Sicherheit durch Demokratisierung und Marktökonomisierung bereitstellen kann, ist fraglich. Das Argument der Stabilisierung durch Demokratiepromotion und Marktökonomisierung ist somit nicht nur in seiner Operationalisierung durch die Allianz angreifbar, sondern auch in seiner strategischen Ausrichtung. Vergaß doch eine vordergründige Sicherung des ost- und mittelosteuropäischen Raums unter den genannten Argumenten die wahrscheinlich größte Bedrohung Europas, nämlich die Möglichkeit der wirtschaftlichen und politischen Implosion des russischen Riesenreichs. Hätte somit nicht eigentlich zuerst eine langfristige Sicherung Russlands ganz oben auf der Nato-Prioritätenliste stehen müssen?

---

3 So erklärte beispielsweise Nato-Generalsekretär Manfred Wörner am 17. Mai 1990: »The West cannot respond to the erosion of the Warsaw Pact with the weakening or even dissolution of the Atlantic Alliance; the only response is to establish a security framework that embraces both alliances: in other words one that draws the Soviet Union into a cooperative Europe. (...) The very fact that we are ready not to deploy NATO troops beyond the territory of the Federal Republic gives the Soviet Union firm security guarantees« (Wörner 1990).

Im Gegensatz zu den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, als die USA nicht nur dem besiegten Deutschland großzügige finanzielle Hilfe in Form des *Marshallplans* angedeihen ließen, gab es nach dem Ende des Kalten Krieges nur punktuelle Bemühungen aus Washington, den besiegten ehemaligen Gegner finanziell nachhaltig zu stabilisieren. Amerikanische Gelder flossen vor allem im Zusammenhang mit der Verringerung der Gefahr nuklearer Proliferation. Dies lag vielleicht auch daran, dass es im Gegensatz zu 1948 keine dritte Partei (damals: der Sowjetkommunismus) gab, von der eine potentielle zukünftige Gefahr für Europa ausgehen konnte. Der Sieg des westlichen Modells über Sozialismus und Kommunismus war zu Beginn der 1990er Jahre so ultimativ, dass weitsichtige Rücksichtnahmen in Washington definitiv nicht en vogue waren. Vielmehr wähnten sich Teile des US-amerikanischen Politestablishments bereits im weltmachtpolitischen ›Wolkenkuckucksheim‹ zwischen »unipolarem Moment« (Krauthammer 1991) und dem »Ende der Geschichte« (Fukuyama 1992).

Vor dem Hintergrund der Argumentation einer Demokratie/Marktwirtschaft fördernden Erweiterung gab es Mitte der 1990er Jahre eigentlich nur drei Varianten, dem Szenario eines im Chaos versinkenden Russland zu begegnen:

- Die komplette Einbindung Russlands in den Erweiterungsprozess mit langfristiger finanzieller Unterstützung und der gesicherten Langzeitperspektive der Aufnahme ins Bündnis;
- eine rasche militärische Sicherung des Raums vor der russischen Grenze und gleichzeitige offensive Ausgrenzung Russlands aus Europa und seinen Sicherheitsstrukturen;
- die Abfederung des Erweiterungsprozesses durch multilaterale Einbindung Russlands (Gipfeldiplomatie, KSE-Anpassung, *Nato-Russland-Grundakte*) bei gleichzeitiger stetiger Zurückdrängung russischen Einflusses in Europa und Verweigerung eines echten Dialogs unter Gleichen.

Letztlich entschied sich die Allianz für die dritte Variante, wobei die kooperativen Komponenten dieser Strategie eher während der Ära Clinton, die konfrontativen eher unter der Regierung George W. Bush in den Vordergrund traten. Gleichwohl zeigte sich der Januskopf dieser Strategie immer dann ganz deutlich, wenn Russland lautstark eine Änderung bestehender europäischer Sicherheitsstrukturen forderte oder zumindest erhoffte. Trotz der ›Bill-und-Boris-Show‹ der 1990er Jahre und der Unterzeichnung der *Nato-Russland-Grundakte* wurden Moskaus Wünsche nach Ausbau der OSZE zu einer vollwertigen internationalen Organisation vor allem von den USA brüsk zurückgewiesen und gleichzeitig die Erweiterung des Bündnisses nach Osten forciert. Obwohl der Kreml nach dem 11. September 2001 von einer grundlegenden Verbesserung der

russisch-amerikanischen Beziehungen ausging und der Regierung George W. Bush in ihrem Kampf gegen den Terror weit entgegenkam, reagierte Washington 2002 mit der Aufkündigung des ABM-Vertrags, der Unterbreitung des substanzlosen SORT-Vertrags und der Versteifung auf die sogenannten *Istanbul Commitments* im Zusammenhang mit der ausstehenden KSE-Ratifizierung durch die Nato-Staaten. Gleichzeitig attestierte die *Rom-Deklaration* von Nato und Russland den gegenseitigen Beziehungen einen qualitativ neuen Charakter. Auf den Gebieten gemeinsamer Interessen würden Russland und die Nato künftig als »gleichberechtigte Partner« zusammenarbeiten – soweit die offizielle Sprachgebung (Rom-Deklaration 2002). In der Praxis folgten amerikanische Anstrengungen zur Errichtung eines Raketenabwehrsystems mit Komponenten in Tschechien und Polen, die Etablierung amerikanischer Rotationseinheiten in Brigadestärke in mehreren Basen in Rumänien und Bulgarien, ein völkerrechtlich nicht zu rechtfertigender Krieg gegen den Irak, die mantraartige Wiederholung der für KSE relevanten *Istanbul Commitments*, das Bündnisversprechen an Georgien und die Ukraine sowie die völkerrechtswidrige Anerkennung des Kosovo.

Spätestens ab 2002 begann auch Russland, eine aggressivere Grundhaltung in den Beziehungen zur Nato und zu einigen seiner direkten Nachbarn einzunehmen. Es folgte die Verschleppung des KSE-Prozesses durch den nur unvollständigen Abzug von russischen Truppen und Ausrüstungsgegenständen aus Moldau und Georgien, die offensichtlichen Bemühungen, die *Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit* (OVKS) zu einem Nato-Gegengewicht aufzubauen; der Versuch der politischen Intervention in Moldau durch das *Kosak-Memorandum* 2003; die rhetorische Brandrede Putins auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2007; die einseitige und rechtlich mindestens fragwürdige KSE-Suspendierung 2007; die wiederholten Rohstoffstreitigkeiten mit der Ukraine; der Georgienkrieg 2008 verbunden mit der einseitigen Anerkennung der Territorien Abchasiens und Südossetiens; die Drohung Medwedews aus demselben Jahr, konventionelle *Iskander*-Kurzstreckenraketen im Distrikt Kaliningrad zu stationieren, sowie die jüngste Änderung des russischen Verteidigungsgesetzes, welches künftig den exterritorialen Einsatz russischer Truppen zur Sicherung russischer Staatsbürger erlaubt (vgl. Fedorov 2009). Hinzu kamen diametral gelagerte Ansichten auf ideologischer Ebene. Dem amerikanischen Sendungsbewusstsein unter dem Etikett der *democracy promotion* setzte Russland seine selbst verordnete »sovereäne Demokratie« entgegen.

Ruft man sich diese Ereigniskette noch einmal in all ihrer Prägnanz vor Augen, so ist es wenig überraschend, dass nun ein Vorschlag zur Überarbeitung bzw. Neugestaltung europäischer Sicherheitsstrukturen vorliegt. Dass die Initiative dafür erneut von Moskau ausgeht, ist ebenfalls nicht verwunderlich, da sich an den ureigenen russischen

Perzeptionen eines sicherheitspolitischen Ungleichgewichts seit dem Ende der Sowjetunion wenig bis gar nichts geändert hat. Besonders die vergangene Dekade erscheint vor diesem Deutungshintergrund als sicherheitspolitisch verlorenes Jahrzehnt.

## 2. Die Genese des russischen Vorschlags

Nur gut einen Monat nach seiner offiziellen Amtseinführung als neuer Präsident der Russischen Föderation nutzte Dimitri Medwedew seinen Antrittsbesuch am 5. Juni 2008 in Berlin als Bühne für seinen Vorschlag der »Ausarbeitung und des Abschlusses eines juristisch verbindlichen Vertrages über die europäische Sicherheit«. Die aktuellen Strukturen seien auf die Wiederherstellung der Blockpolitik programmiert, so Medwedew. Um diese zu überwinden, »könne es um einen regionalen Pakt gehen, der natürlich auf den Prinzipien der UN-Charta basiert und endgültige Klarheit über den Faktor Stärke in den Beziehungen der euroatlantischen Gemeinschaft schaffen würde. Dadurch würden auch die Fragen der Unteilbarkeit von Sicherheit und die Probleme der Rüstungskontrolle in Europa, die bei allen zu Besorgnis führt, in ihrer Gesamtheit gelöst«. Gleichzeitig schlug er vor, »über einen gesamteuropäischen Gipfel nachzudenken« (Medwedew 2008a). Im Kern ging es Medwedew also erstens um allgemeingültige rechtsverbindliche Normen, zweitens ein Ende der Nato-Osterweiterung, drittens eine Lösung des rüstungskontrollpolitischen Stillstands in Europa und viertens einen Gipfel aller beteiligten Parteien. Mindestens zwei dieser Vorschläge lagen ausschließlich auf dem Gebiet der sogenannten »harten« Sicherheit.

Nur vier Monate später, überschattet von den Ereignissen des russisch-georgischen Kriegs im August 2008, konkretisierte der russische Präsident seine Initiative auf der *World Policy Conference* in Evian. Vier »Neins« standen dabei im Zentrum seiner Forderung nach gleicher Sicherheit für alle: »no ensuring one's own security at the expense of others. No allowing acts (by military alliances or coalitions) that undermine the unity of the common security space (...) no development of military alliances that would threaten the security of other parties to the Treaty (...) no state or international organization can have exclusive rights to maintaining peace and stability in Europe.« (Medwedew 2008b) Darüber hinaus solle der Vertrag die Prinzipien internationalen Rechts, vor allem Souveränitätsrechte, territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit aller Staaten und die Unzulässigkeit der Anwendung oder Androhung von Gewalt bestätigen. Weiterhin solle ein gemeinsamer Ansatz zur Konfliktprevention und friedlichen Beilegung im euro-atlantischen Raum festgeschrieben werden. Schließlich müssten auch in den Bereichen der Rüstungskontrolle und der Bekämpfung von Proliferation, Terrorismus und Drogenhandel neue Kooperationsmechanismen gefunden werden,

so der Präsident (ebd.). In seiner *Réplique* nahm der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy die Vorschläge Medwedews auf und schlug eine Überprüfung sämtlicher sicherheitsrelevanter Strukturen auf dem Kontinent vor: »Why not modernise together our thinking, reflexes and habits that date back to the Cold War«, fragte Sarkozy und schlug dafür die OSZE als das Forum vor, das als einziges alle Akteure paneuropäischer Sicherheit auf gleicher Ebene vereine (Sarkozy 2008). Deutlich euphorisiert und vorschnell stellte er darüber hinaus auch noch einen möglichen Sondergipfel der OSZE in Aussicht.

Seit diesen beiden Reden haben sowohl staatliche als auch nichtstaatliche russische Vertreter keine Möglichkeit außer Acht gelassen, die Medwedew-Vorschläge öffentlich zu wiederholen und auf ihre Berechtigung zu verweisen (vgl. exemplarisch Lawrow 2008, Lukjanow 2009). Im Dezember 2008 nahm sich dann der finnische OSZE-Vorsitz der russischen Initiative bei einem informellen Arbeitsessen während des Helsinki-Ministerratstreffens an. Obwohl die Reaktionen von offener Ablehnung bis zur Aussicht auf ein informelles Ministertreffen in der ersten Hälfte des folgenden Jahres differierten, gelang es dem griechischen OSZE-Vorsitz, die Diskussion ins Jahr 2009 hinüberzuretten (vgl. Lynch 2009). Auf der alljährlichen OSZE-Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2009 konkretisierte der russische Außenminister Sergei Lawrow schließlich die Medwedew-Vorschläge. Vier konzeptionelle Blöcke sollten den zukünftigen Sicherheitsvertrag bestimmen, so Lawrow. Der erste Block sollte die grundlegenden Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten rechtlich bindend festlegen. Lawrow wiederholte dafür die bereits von Medwedew in Evian vorgetragenen Forderungen nach gleicher und unteilbarer Sicherheit für alle. Im zweiten Block, der sich der Themen Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung, Zurückhaltung und angemessener Hinlänglichkeit annehmen sollte, forderte Lawrow eine klare Definition des Terminus »substantielle Kampftruppen«, der auf die Zusage der Nato in der *Nato-Russland-Grundakte* von 1997 zurückgeht, keine derartigen zusätzlichen Einheiten auf den Territorien ihrer Mitglieder zu stationieren. Der dritte Themenblock sollte sich der Konfliktbeilegung widmen und ein klares Prozedere zur Verhinderung und Beilegung von Krisensituationen, im Einklang mit den Prinzipien der UN-Charta, vorschreiben. Im vierten Block wären dann Kooperationsarrangements zur Bekämpfung neuartiger Sicherheitsbedrohungen vorgesehen. Als Rechtfertigung für die russischen Vorschläge verwies Lawrow auf die russische Wahrnehmung einer sicherheitspolitischen Zwei-Klassen-Gesellschaft im paneuropäischen Raum. Während in der OSZE mit ihren 56 Mitgliedsstaaten das Prinzip der ungeteilten Sicherheit ein politisches Versprechen sei, biete die Nato ihren Mitgliedern eine rechtsverbindliche Zusage, was in der Konsequenz zu einer Kollision zwischen paneuropäischen und Intra-Block-Ansätzen und zu einer Fragmentierung des gesamteuropäischen Raums führe, so der russische Außenminister (vgl. Lawrow 2009a).

Die Diskussion auf OSZE-Ebene mündete schließlich in den sogenannten *Korfu-Prozess*. Nachdem die Teilnehmer des informellen OSZE-Ministertreffens vom 27./28. Juni 2009 auf der griechischen Insel die Notwendigkeit weitergehender Gespräche anerkannt hatten<sup>4</sup>, kanalisierte der griechische Vorsitz unter Leitung von Außenministerin Dora Bakogianni den losen Dialog in eine regelmäßige Abfolge von zehn Diskussionsrunden in der Wiener Hofburg. Als mögliche Gesprächsthemen schlug Bakogianni Krisenmanagement, konventionelle Rüstungskontrolle (KSE), Umweltsicherheit, Energieversorgungssicherheit sowie eine Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vor (vgl. Bakogianni 2009). Damit gelang es ihr nicht nur, die Debatte in der einzigen umfassenden Sicherheitsorganisation des paneuropäischen Raums – der OSZE – zu halten, sondern auch, die russischen Vorschläge um die verbliebenen, und von Moskau unbeachtet gelassenen, zwei OSZE-Körbe zu erweitern. Der nächste Schritt sollte dann planmäßig auf dem OSZE-Ministerrattreffen in Athen Anfang Dezember 2009 erfolgen. Zunächst sollten in der griechischen Hauptstadt eine Klärung der Themen, die Modalitäten des anstehenden Dialogs sowie nähere und entferntere Ziele der Debatte diskutiert werden. Diesen Fahrplan versuchte die russische Führung offenbar zu durchkreuzen. Für die meisten Beobachter völlig überraschend, veröffentlichte sie einen bereits ausformulierten europäischen Sicherheitsvertrag am 29. November 2009, nur drei Tage vor dem Beginn des OSZE-Ministerrattreffens und vier Tage vor dem anstehenden Treffen der Außenminister des *Nato-Russland-Rates* in Brüssel.

### 3. Die 14 Vertragsartikel: Implikationen und Defizite

Medwedews Vertragsentwurf lässt sich in drei Abschnitte unterteilen.<sup>5</sup> Der erste Abschnitt, bestehend aus den Artikeln 1 und 2, konzentriert sich ausschließlich auf die Festschreibung allgemeingültiger Regeln des gegenseitigen Umgangs. Der zweite Abschnitt legt konkrete Mechanismen zur Konfliktverhinderung und -beilegung fest. Mit Artikel 9 beginnt der dritte Abschnitt, in welchem vor allem technische Vertragsaspekte wie Inkrafttreten, Beitritt und Rücktritt behandelt werden.

---

4 Parallel zu diesem Treffen fand auch die erste Sitzung des Nato-Russland-Rates auf der Ebene der Außenminister nach der Suspendierung des Rats in Folge des russisch-georgischen Kriegs 2008 statt.

5 Der Vertrag ist mit »Draft« überschrieben, folgt jedoch in seiner fertigen Formulierung den allgemeingültigen Sprachregelungen internationaler Verträge. Darüber hinaus wurden dem Vertrag bereits dort Leerstellen hinzugefügt, wo zu einem späteren Zeitpunkt konkrete Zeitangaben eingesetzt werden sollen. Das Dokument bietet somit, zumindest optisch, den Eindruck eines unterschiftsreifen Vertrags.



Artikel 1 und 2 lassen sich eindeutig den allgemeinen Regeln zuordnen und verpflichten die Staaten auf die Prinzipien unteilbarer, gleicher und uneingeschränkter Sicherheit. Um diese Grundsätze aufrechtzuerhalten, dürfe keine Vertragspartei »Handlungen oder Aktivitäten« vornehmen oder unterstützen, die nachhaltig die Sicherheit eines anderen Vertragsstaates betreffen. Gleiches gelte auch für die im paneuropäischen Raum vertretenen Militärbündnisse. Keine Vertragspartei dürfe bewaffnete Angriffe auf das Territorium einer anderen Vertragspartei von ihrem Territorium aus zulassen oder dafür das Gebiet einer dritten Vertragspartei nutzen. Bereits diese ersten beiden Artikel ermöglichen durch ihre schwammige Formulierung eine völlige und gefährliche Deutungsoffenheit. So könnte sich hinter den Begriffen der »Handlungen oder Aktivitäten« (Artikel 2) durchaus jegliche Aktion verbergen, die von einer anderen Vertragspartei als ihre Sicherheit betreffend erachtet wird. Die Möglichkeiten reichen theoretisch unendlich weit. Ebenso verhält es sich mit »Entscheidungen« sämtlicher Sicherheitsbündnisse (Artikel 2), von der Aufnahme neuer Mitglieder bis zur kollektiven Verpflichtung einer Neuangleichung des Wehretats, um nur zwei mögliche Szenarien zu skizzieren. Sollte also beispielsweise die Nato einen weiteren Staat in ihren *Membership Action Plan* aufnehmen wollen, könnte Russland diese »Entscheidung« als nicht vertragskonform mit Artikel 1 blockieren. Gleiches könnte umgekehrt für die Aufnahme eines weiteren Staates in die OVKS gelten. In der Konsequenz würden Artikel 1 und 2 unter den gegebenen geopolitischen Umständen die vorläufige Festschreibung jeglicher Bündnisgrenzen in Eurasien bedeuten. Das Ergebnis wäre eine Sicherheitslandschaft, geprägt von zwei militärischen Bündnissen (Nato und OVKS) und einer Anzahl ungebundener Staaten, die zwangsläufig zur Neutralität verdammt wären. Auch die »bewaffneten Angriffe« (Art. 2, Par. 3) werden nicht genauer spezifiziert. Theoretisch könnten unter diese Kategorie auch Angriffe nichtstaatlicher Gruppen von durch die Regierung nicht kontrollierbaren Gebieten eines Staates auf das Territorium eines anderen Staates fallen (z.B. aus Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Nagorno-Karabach etc.).

Mit Artikel 3 beginnt der zweite, deutlich umfangreichere Teil des Vertragsentwurfs. Dieser umfasst insgesamt sechs Artikel und formuliert konkrete Mechanismen zur Konfliktprävention und -beilegung. Die eigentliche Abfolge der vorgeschlagenen Konsultationsmechanismen (Artikel 4) ist dabei weniger interessant als vielmehr das Abstimmungsprinzip und die Konsultationsgründe. So gestattet der Entwurf beispielsweise jeder Vertragspartei, mittels diplomatischer Wege oder durch den Depositär, Informationen über »signifikante legislative, administrative oder organisatorische Maßnahmen« einer dritten Partei, die die Sicherheit der anfragenden Partei beeinträchtigen könnten, anzufordern (Artikel 3). Hinter »organisatorischen Maßnahmen« könnte sich so gut wie jeder innen- oder außenpolitische Vorgang verbergen, wie etwa Rüstungs-

kooperationsverträge einer Vertragspartei mit einem dem Vertrag nicht zugehörigen Staat. Für den Fall einer Vertragsverletzung oder der bestehenden Gefahr einer solchen (darunter fällt jede Handlung inkonsistent mit Artikel 1 und 2) erfolgt zunächst eine Konsultation (Artikel 5). Auf diese kann eine Konferenz der Vertragsstaaten folgen, gesetzt den Fall, mindestens zwei Vertragsparteien unterstützen dieses Ansinnen (Artikel 6). Die Konferenz entfaltet Rechtsbindung, sobald mindestens zwei Drittel der Vertragsparteien teilnehmen. Die Beschlüsse der Konferenz werden im Konsensverfahren getroffen und sind bindend (Artikel 6). Durch das Konsensverfahren wird jedoch eine Entscheidungsfindung gerade verhindert, da jede Partei ihr Vetorecht wahrnehmen kann, um einen bindenden Entschluss zu verhindern. So könnte beispielsweise Moldau eine Vertragsverletzung durch die Stationierung russischer Truppen in Transnistrien feststellen. Moskau wiederum könnte mittels seines Vetos eine Beschlussfindung der einberufenen Konferenz verhindern. In der Konsequenz wäre die Konferenz nichts weiter als ein harmloser Debattierzirkel.

Artikel 7 und 8 beschäftigen sich mit bewaffneten Angriffen (nicht näher spezifiziert) oder deren Androhung. Neben der Beistandspflicht, dargelegt in Artikel 7, schreibt Artikel 8 das Prozedere der in diesem Falle einzuberufenden Außerordentlichen Konferenz vor. Auch die Beschlüsse dieser Konferenz müssen einstimmig ausfallen, um Rechtsbindung zu entfalten. Sollte der Angriff von einer Vertragspartei ausgegangen sein, wird dieser Partei ihre Stimme entzogen. Wer über die Feststellung eines Angriffes und die Frage des territorialen Ursprungs entscheidet, und damit letztlich auch über den Stimmentzug, bleibt unklar. Im Fall des russisch-georgischen Kriegs von 2008 hätten die Mechanismen des Vertrags somit eine rasche Eskalation des Konflikts mit fast absoluter Sicherheit nicht verhindert.

Die weiteren Artikel 9 bis 14 beschäftigen sich abschließend mit internationalen Rechten und Verpflichtungen der Vertragsparteien, dem Inkrafttreten des Vertrags, dem Beitritt künftiger Parteien und dem Rücktritt vom Vertrag. Artikel 9 verbietet solche »internationale Verpflichtungen«, die »inkompatibel« mit dem Inhalt des Vertrags sind. Letztlich liegt es damit im Ermessen eines jeden einzelnen Staates, unspezifische »internationale Verpflichtungen« einer dritten Vertragspartei als »inkompatibel« mit den eigenen Sicherheitsvorstellungen zu untersagen.

Medwedews Vertragsentwurf schließt sämtliche Sicherheitsorganisationen im paneuropäischen Raum ein. So wurde es zumindest vorher von russischer Seite postuliert. Artikel 10 listet deshalb EU, OSZE, OVKS, Nato und die GUS als mögliche Mitglieder auf. Wenig überraschend findet sich das in Moskau ungeliebte Bündnis aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau (GUAM) nicht unter den avisierten Organi-

sationen. Ein Umstand, der gegen das Recht auf gleiche Sicherheit für alle (Artikel 1) spricht.

Interessant im Zusammenhang mit dem möglichen Rücktritt einer Vertragspartei ist die dafür vorgesehene Begründung. Der Vertrag gibt jeder Partei das Recht, im Falle von »außerordentlichen Umständen bezüglich des Inhalts des Vertrags, die ihre [der Partei] höchsten Interessen gefährden«, von den Verpflichtungen des Vertrags zurückzutreten (Artikel 14). Was sich unter »außerordentlichen Umständen« und »höchsten Interessen«, verbirgt bleibt unklar. Ein ungewöhnlicher Aspekt, bedenkt man die rhetorische Vehemenz, mit der Medwedew einen »rechtlich bindenden« Vertrag für den »gesamten« pan-europäischen Raum im Gebiet »harter« Sicherheit postuliert hatte.

Insgesamt betrachtet würde Medwedews Vertragsentwurf Russland eine Reihe entscheidender geopolitischer Vorteile sichern. Darunter fielen eine rechtliche Festschreibung des Endes der Nato-Osterweiterung, ein Mitspracherecht Moskaus bei den Entscheidungen der Allianz, eine dauerhafte Singularisierung bestimmter postsowjetischer Staaten (z.B. Georgien und die Ukraine), eine Marginalisierung von GUAM und eine vollständige Fokussierung auf »harte« Sicherheitsaspekte bei gleichzeitiger Vernachlässigung der »weichen« Sicherheit, sprich Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit. Besonders problematisch geraten die russischen Vorschläge dort, wo distinkt russische Interessen mit internationalem Recht kollidieren – also konkret in der Verhinderung zusätzlicher Erweiterungsrunden der Nato. Zwar erlaubt und respektiert Medwedews Vertragsentwurf explizit das Recht auf Neutralität (Artikel 9), er schränkt jedoch gleichzeitig in der politischen Realität das Recht auf freie Bündniswahl durch Artikel 2 massiv ein. Damit steht Artikel 2 sowohl in direktem Widerspruch zu Artikel 1, der »unteilbare, gleiche und uneingeschränkte Sicherheit« zum Ethos des Vertrags erhebt, als auch in Konkurrenz zur *Europäischen Sicherheitscharta* der OSZE von 1999, die jedem Staat das Recht zugesteht, »seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen« (Artikel 2). Gleichwohl beruft sich Medwedews Entwurf in der Präambel explizit auf die Charta. Diese Widersprüchlichkeiten sind entweder beabsichtigt und sollen der Verfolgung noch unklarer politischer Ziele dienen oder Ausdruck einer fast schon unglaublichen Schlamperei.

Medwedews Entwurf gerät jedoch auch unter einem zweiten Aspekt zu einem enttäuschenden Ergebnis. Entgegen der Ankündigungen des Kreml-Chefs und weiterer ranghoher Regierungsvertreter klammert der Vertrag Rüstungskontrolle und militärische Suffizienzmechanismen völlig aus. Weder beschädigte das KSE-Regime noch die Fortentwicklung weiterer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (z.B. *Wiener Dokument*) oder die Debatte um »substantielle Kampftruppen« finden Er-

wählung. Sämtliche Bereiche ›weicher‹ Sicherheit, zusammengefasst in Korb drei der OSZE, werden ausgeblendet. Gleiches gilt für den drängenden Bereich der Energiesicherheit. Obwohl von Medwedew mehrfach angekündigt, bietet sein Entwurf auch keine neuen Kooperationsmechanismen für neuartige Bedrohungen wie Proliferation, Terrorismus und Drogenkriminalität. Für das vielleicht dringlichste Problem paneuropäischer Sicherheit – die Frage der subregionalen Konflikte – hält der Vertrag ebenfalls keine innovativen Lösungsansätze bereit. Er könnte, ganz im Gegenteil, durch seine unpräzise Formulierung eines »bewaffneten Angriffs« zu einer Erhöhung der Krisengefahr in Gebieten wie Nagorno-Karabach beitragen. In diesem Zusammenhang fällt ebenfalls auf, dass die 14 Artikel die Frage der Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium einer Vertragspartei unerwähnt lassen. Vor dem Hintergrund der KSE-Kontroverse um russische Truppen in Georgien und Moldau erscheint dies nicht verwunderlich (vgl. Kühn 2009). Gleichzeitig bindet der Entwurf aber die Vertragsparteien, die »Mitglieder militärischer Allianzen, Koalitionen oder Organisationen« sind, die Prinzipien unter anderem der Europäischen Sicherheitscharta »und weiterer von der OSZE verabschiedeter Dokumente« zu beachten (Artikel 2). Zu diesen Dokumenten zählt zweifelsohne auch die *Erklärung von Lissabon* über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell von 1996, die explizit die Zustimmung des truppenaufnehmenden Staates betont.<sup>6</sup>

#### 4. Russlands Vorschläge 1994–1996: Parallelen und Unterschiede

Russische Vorschläge zur Veränderung bestehender europäischer Sicherheitsstrukturen sind keineswegs neu, sie stehen vielmehr in einer bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition (vgl. Rotfeld 2009: 2 ff.). Im Unterschied zu früheren Vorstößen Moskaus, die europäische Sicherheitsarchitektur zu verändern, befindet sich der Kreml heute in einer deutlich stärkeren Position. War Boris Jelzin in den 1990er Jahren zeitweilig als reiner Bittsteller aufgetreten, kann das Tandem Medwedew/Putin nun zumindest auf eine gefestigtere Nationalökonomie und einen starken Rückhalt in weiten Bevölkerungsteilen verweisen. Obwohl sich der wiedererwachte (oder niemals richtig eingeschlafene) russische Großmachtanspruch lediglich auf zwei (durchaus tönerne) Füße stützt – das weltgrößte Nuklearwaffenarsenal und die nur scheinbar uner-

---

6 »Wir werden sicherstellen, dass die Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entspricht« (Erklärung von Lissabon 1996).

schöpflichen Erdgas- und Rohölreserven Sibiriens – gelang es den Kremlherren seit der Jahrtausendwende, der innerstaatlichen russischen Konsolidierung auch wieder eine Komponente außenpolitischer Machtprojektion in seiner direkten Nachbarschaft hinzuzufügen. Am deutlichsten wurde diese neue Stärke im Augustkrieg 2008 mit Georgien und der damit einhergehenden stillschweigenden Beendigung der weiteren Nato-Osterweiterung – zumindest in der näheren Zukunft.

Dem langfristigen Beobachter europäischer Sicherheitsordnung drängt sich bei der Durchsicht der jüngsten russischen Vorschläge zwangsläufig das Gefühl eines *déjà-vu* auf. Ging es Moskau in den 1990er Jahren vornehmlich um die Umwandlung der OSZE in eine vollwertige regionale Sicherheitsorganisation mit rechtsverbindlichem Status, geht es Russland heute um rechtsverbindliche Regeln – diesmal in Form eines Vertrags. Auch heute zielt Moskau dabei vor allem auf eine Hierarchisierung europäischer Sicherheitsstrukturen, und damit auf eine Unterordnung der Nato unter das vage Fernziel gleicher Sicherheit für alle. Die Geschichte der russischen Vorstöße der 1990er Jahre, und damit letztlich Moskaus Scheitern, ist bekannt (vgl. Ghebali 2005). Trotzdem kann ein kurzer Rückblick erhellend wirken im Hinblick auf Veränderungen und Konstanz russischer Vorschläge.

Nachdem sich Moskau auf dem Budapester KSZE/OSZE-Gipfel 1994 vergeblich für einen rechtlich fundierten Ausbau der OSZE in eine regionale Kollektivsicherheitsorganisation eingesetzt hatte und dabei vor allem an Washingtons Entscheidung pro Nato-Osterweiterung scheiterte, verlegte sich die russische Führung auf den Vorschlag der Ausarbeitung eines »neuen Sicherheitssystems« unter Einschluss aller im Bereich der europäischen Sicherheit agierenden internationalen Organisationen, so der damalige Außenminister Jewgenij Primakow im September 1996 (zit. n. Schneider 1997: 249 f). Die russischen Vorschläge und Forderungen von 1994 bis 1996 lesen sich teilweise wie ein *Blueprint* heutiger Entwürfe. So forderte der stellvertretende russische Außenminister Nikolai Afanassjewski auf der ersten Sitzung des Rates der OSZE 1995 die Unteilbarkeit von Sicherheit (kein Staat dürfe dabei seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer stärken), Mechanismen für die Führung obligatorischer Konsultationen, die Ausarbeitung und Zeichnung eines euro-atlantischen beziehungsweise euro-asiatischen Vertrags über Zusammenarbeit und die Anpassung bestehender Verträge über militärische Sicherheit an die Realitäten der geänderten europäischen Sicherheitslandschaft (zit. n. Zagorski 1995: 112). Eine weitere Leitlinie war die Forderung, dass kein Staat, keine Staatengruppe oder Organisation eine exklusive Sicherheitsverantwortung für Frieden und Stabilität im OSZE-Raum in Anspruch nehmen oder Einflussphären etablieren dürfe (vgl. Schneider 1997: 250). Ferner besteht offensichtlich eine Parallele in der Unfähigkeit der russischen Führungen unter Medwedew und Jel-

zin, ihre Auffassungen zu konkretisieren. So kritisierte Andrej Zagorski 1995 dieses Unvermögen als »charakteristisch für das Projekt«. Die Einführung des Konzepts eines umfassenden Sicherheitsmodells schein e »lediglich dazu zu dienen, das Thema »OSZE als die zentrale europäische Institution« auf der Tagesordnung zu halten« (Zagorski 1995: 113). Auch dieser Tage kann man sich nicht der Vermutung erwehren, es gehe Moskau lediglich um einen gefühlten Dialog auf Augenhöhe mit den USA, und in der Konsequenz um Russlands öffentlichkeitswirksame Staterneuerung als Großmacht.

Im Unterschied zu Medwedews Vorschlägen versuchte sich die russische Führung unter Jelzin auch verstärkt der beiden anderen Körbe der KSZE/OSZE anzunehmen. Forderungen nach der Anerkennung des umfassenden Charakters europäischer Sicherheit unter Einschluss ökonomischer, rechtlicher und humanitärer Aspekte sind der heutigen Kreml-Führung zwar rhetorisch nicht fremd (vgl. Medwedew 2008b), sie finden jedoch keinen konkreten politischen Niederschlag im aktuellen Vertragsentwurf. Dies mag einerseits an Russlands inzwischen mehr als ambivalenter Haltung zur menschlichen Dimension der OSZE liegen, andererseits am Primat der Konzentration auf die eigene ökonomische Konsolidierung. In neuem Gewande erscheinen dagegen frühere russische Versuche, mittels »runder Tische« und wechselseitiger Sicherheitsgarantien Russlands und der westeuropäischen Staaten gegenüber den Ländern Ost- und Mitteleuropas, die Nato-Osterweiterung zu verhindern.<sup>7</sup> In der europäischen Post-Erweiterungs-Landschaft werden sie von Artikel 1 und 2 des Medwedew-Vertrags abgelöst.

Der durch die internationale Finanzkrise ausgelöste Zwang zur pragmatischen Zusammenarbeit plus die politische Bereitschaft der Obama-Administration, den »Reset-Knopf« zu drücken, führten nun zu einer Situation, in der erstmals seit Beendigung des Kalten Kriegs ein russischer Sicherheitsvorstoß auf eine offenere Atmosphäre stoßen könnte. Genau wie in den 1990er Jahren könnte es sich angesichts der Komplexität der zu behandelnden Probleme auch heute um einen längerfristigen Prozess handeln, gesetzt den Fall, dass der Kreml genug Beharrungsvermögen für die eigenen Vorschläge aufbringt. Im Unterschied zur Dekade der 1990er wird sich Moskau wahrscheinlich nicht mehr mit einem lediglich politisch verbindlichen Dokument wie der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 zufrieden geben. Dafür scheint die jetzige russische

---

7 So schrieb Boris Jelzin in einem geheimen Brief vom 15. September 1993 an die Staats- und Regierungschefs der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands: »We would be prepared, together with NATO, to offer official security guarantees to the East European states with a focus on ensuring sovereignty, territorial integrity, inviolability of frontiers, and maintenance of peace in the region« (zit. n. Rotfeld 2009: 14).

Führung zu selbstbewusst. Sollte Medwedews Initiative den »gewohnten Gang der Dinge« in der OSZE einschlagen, könnte durchaus ein Rückzug Russlands von der Debatte erfolgen. Ein Blick 15 Jahre zurück sollte Moskau genügen, um sich die realpolitische Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit eigener Politikgestaltung auf europäischer Sicherheitsebene in Erinnerung zu rufen.

## 5. Die Reaktionen auf Medwedews Vertragsentwurf

Da der Vertragsentwurf die OSZE-Staaten am Vorabend ihres Ministerrats in Athen erreichte, war das Treffen zwangsläufig von Moskaus nicht abgestimmtem Vorgehen geprägt. Obwohl der griechische Vorsitz die Medwedew-Initiative mit einigem Engagement in die OSZE einzubetten versucht hatte, zeigte sich nun in Athen, dass Russland den *Korfu-Prozess* und die eigenen Vorschläge als zwei verschiedene, wenn auch teils überlappende Vorgänge betrachtete und die OSZE als das falsche Format ansah (vgl. Lawrow 2009b). Daraufhin kam es offenbar hinter den Kulissen zu einer scharfen Auseinandersetzung, als deren Ergebnis Moskau einlenkte und einer Fortführung des *Korfu-Prozesses* zustimmte (vgl. Vesper 2009). Konkret beschlossen die OSZE-Staaten, den Dialog auf regelmäßiger Basis nach Wien zu verlegen und zum Ende des Monats Juni 2010 einen Zwischenreport über die Ergebnisse dieser Debatte zu präsentieren. Weitere Schritte sollen dann vom Ständigen Rat der OSZE und dem OSZE-Forum für Sicherheitskooperation beschlossen werden (vgl. Förderung des Korfu-Prozesses 2009).

Damit verläuft der zukünftige Dialog ironischerweise in genau der Organisation, die von Russland in den vergangenen Jahren zunehmend für ihre »doppelten Standards« kritisiert wurde (vgl. exemplarisch Lawrow 2009a). Die voreilige Veröffentlichung, die mangelnde Absprache mit dem griechischen Vorsitz und letztlich auch die ausschließliche Konzentration auf »harte« Sicherheitsaspekte können als deutliche Indizien für Moskaus Ablehnung der OSZE als Dialogforum gewertet werden. Unbegründet ist Moskaus Haltung nicht. Gerade die Erfahrung der 1990er Jahre lehrt Russland eigentlich, dass die eigenen Sicherheitsvorschläge in der OSZE lediglich in unverbindliche Dokumente münden. Es besteht somit die Gefahr, dass Moskau das Interesse an der eigenen Initiative verliert. Dem widersprechen jedoch jüngste russische Äußerungen, die in Medwedews Vertragsentwurf lediglich den Anstoß zu einer langen und intensiven Debatte sehen (vgl. Grushko 2009). »For us, the journey is only just beginning«, formulierte Lawrow in Athen (Lawrow 2009b).

Der russischen Sichtweise könnte dabei ein gewichtiger Faktor zu Hilfe kommen. Seit Beginn des Jahres 2010 hat der enge russische Verbündete Kasachstan erstmals

den OSZE-Vorsitz inne. Das alles überragende Ziel der Kasachen ist es, neben der Ablenkung von der eigenen innenpolitischen Situation ihren Vorsitz mit einem OSZE-Gipfel im eigenen Land abzuschließen (vgl. Saudabayev 2010). Um dieses Ziel zu erreichen, müsste es Astana gelingen, den Gipfel mit ausreichend politischer Substanz zu füllen. Dafür würde sich natürlich eine konkretere Version eines Grundsatzpapiers zur paneuropäischen Sicherheit glänzend anbieten. Es darf deshalb mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass Kasachstan im laufenden Jahr den Dialog um die russischen Vorschläge mindestens nachhaltig unterstützen wird. Ob es zu gehaltvollen eigenen Initiativen fähig ist, gilt es abzuwarten.

Die ersten Reaktionen der Nato und ihrer Führungsmacht USA fielen mit Blick auf Medwedews konkreten Vertragsentwurf deutlich negativ aus. So erklärte Nato-Generalsekretär Rasmussen anlässlich seines jüngsten Besuchs in Moskau »I don't see a need for new treaties or new legally binding documents because we do have a framework already« (zit. n. Sweeney 2009). In ihrer Rede vor der französischen Militärakademie vom 29. Januar 2010 folgte US-Außenministerin Clinton dieser Linie und betonte die Notwendigkeit, den Dialog mit Russland im Kontext bestehender Institutionen, wie der OSZE oder dem Nato-Russland-Rat, fortzusetzen »rather than by negotiating new treaties« (Clinton 2010a). Gleichzeitig erkannte sie die Notwendigkeit eines substantielleren Dialogs mit Russland an sowie einer Wiederbelebung existierender Rüstungskontrollregime in Europa und einer Stärkung der Rolle der OSZE.

Die größte Gefahr droht Medwedews Vorstoß zweifelsohne durch passives Abwarten oder weitgehendes Desinteresse des Westens. Die geringe Reaktion westlicher Medien ist ein erstes ernst zu nehmendes Warnsignal. Dass negative Reaktionen beispielsweise aus Georgien oder dem Nato-Hauptquartier zu erwarten waren, sollte westliche Regierungen wie die Bundesregierung jedoch nicht davon abhalten, sich ernsthaft und umfassend mit Moskaus Vorschlägen auseinanderzusetzen. Völlig zu Recht verwies der Chef der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, auf die Chancen, die ein neu zu startender Sicherheitsdialog mit dem Kreml bieten könnte (vgl. Ischinger 2009). Konstruktive Anstrengungen, wie die Etablierung einer euro-atlantischen Sicherheitsinitiative unter hochrangiger Beteiligung durch das amerikanische *Carnegie Endowment* senden dabei richtige und wichtige Signale.<sup>8</sup> Die Diskussion sollte jedoch nicht in einer rein akademischen Debatte enden.

---

8 Vgl. dazu: [www.carnegieendowment.org/publications/special/misc/easi/](http://www.carnegieendowment.org/publications/special/misc/easi/) (Zugriff 12.5.2010).



## 6. Machbarkeit vs. Möglichkeit – Versuch eines Fazits

Eine Abwägung der Machbarkeit gegenüber den sich ergebenden Möglichkeiten aus den Medwedew-Vorschlägen fällt eindeutig aus. In seiner jetzigen Form bietet der Vertragsentwurf des Kremls kein Mehr an Sicherheit. Es fehlen ihm Substanz, Konkretisierung und Weitsicht. Forderungen, die offensichtlich auf eine Unterminierung des kollektiven Sicherheitsversprechens der Nato hinauslaufen, müssen von der Allianz in aller Deutlichkeit zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für eine rechtliche Festschreibung des zukünftigen Status souveräner und freier Staaten an Russlands Peripherie. Eine komplette Ausblendung des dritten Helsinki-Korbes darf es gerade unter Teilnahme der Wertegemeinschaft EU nicht geben. Somit erweist sich der Vertragsentwurf vor allem politisch als nicht machbar.

20 Jahre nach dem Fall der Mauer zeigen die Vorschläge jedoch auf eklatante Weise, wie sehr der Westen die Sicherheitsinteressen Russlands vernachlässigt hat. Die 1990er Jahre sind dafür beredtes Beispiel. Ein zukünftiger Dialog mit dem Kreml muss sich deshalb bei aller Unverhandelbarkeit der Prinzipien von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aber auch offen dem berechtigten Vorwurf doppelter Standards im gegenseitigen Umgang stellen und darauf auch Antworten finden können. Zusätzlich gilt es dabei, als eine erste vertrauensbildende Maßnahme die Attitüde gegenüber Moskau zu ändern. Die Obama-Administration scheint in diesem Punkt auf dem richtigen Weg. Wie destruktiv ständige Belehrungen wirken können, hat beispielsweise die Bundesrepublik in den vergangenen 20 Jahren des schwierigen Zusammenwachsens am eigenen Leib erfahren. Auch hierbei kann Deutschland im Bündnis eine positive Mittlerrolle spielen.

In welcher Form der zukünftige Dialog ablaufen wird, ist trotz des fortgesetzten Korfu-Prozesses offen. Eventuell würde sich die 1999 etablierte *Plattform für kooperative Sicherheit* der OSZE anbieten, da sie bereits einem inklusiven Ansatz unter Beteiligung aller europäischen Sicherheitsorganisationen folgt. In ihrer jetzigen marginalen Verwendung hinkt dieses Forum seinen selbst gesteckten Ansprüchen jedoch weit hinterher. Die möglichen Themen einer prospektiven Sicherheitsdebatte reichen von der Rüstungskontrolle, Energie- und Umweltsicherheit, Finanzsicherheit, über die ungelösten Territorialkonflikte Eurasiens, Terrorismus, Drogenkriminalität sowie Proliferation bis hin zu Afghanistan/Pakistan und der Problematik radikaler Islamisierungstendenzen in Zentralasien. Grundsätzlich könnte die Nato verlorenes Vertrauen zurückgewinnen, indem sie den Dialog mit Russland über eine der brennendsten Sicherheitsinteressen Moskaus beginnt – das konventionelle Ungleichgewicht zu Ungunsten Russlands. Hierfür bietet sich der festgefahrene KSE-Prozess an. Eine baldige Wiederaufnahme des KSE-Verifikationsregimes durch Russland, verbunden mit parallelen Zugeständnissen der Allianz

in der Flanken-Frage und den *Istanbul Commitments*, wären ein wichtiges Signal im Hinblick auf ein mögliches KSE III. Ein solcher Schritt könnte auch langfristig im Interesse der USA sein, um Obamas Vision des *global zero* auf konventioneller europäischer Ebene abzustützen.

Eine mögliche Gefahr des zukünftigen Sicherheitsdialogs liegt in der ausschließlichen Verengung auf bilaterale Gespräche zwischen Moskau und Washington. Im Ergebnis könnte ein solcher Dialog unter scheinbar »Gleichen« doch wieder unter der Volatilität amerikanischer Russlandpolitik leiden. Der jüngste Gewinn der entscheidenden Sperrminorität im US-Senat durch die Republikanische Partei könnte die zukünftige amerikanische Außenpolitik, beispielsweise in der Frage der Ratifizierung von Rüstungskontrollverträgen, nachhaltig negativ beeinflussen. Deshalb ist besonders die EU in den anstehenden Gesprächen gefordert, sich konstruktiv und wenn möglich geschlossen einzubringen.

Dimitri Medwedew und mit ihm die gesamte russische Führung müssen sich schließlich den Vorwurf gefallen lassen, mit der vorschnellen Präsentation eines substanzlosen Vertragsentwurfs die eigene Initiative zu gefährden. Das unerwartete Vorpreschen des Kremls könnte dabei durchaus auf Abstimmungsprobleme und widerstreitende Interessen in den russischen Regierungsstellen hindeuten. Wie sonst ließe sich erklären, dass der oberste russische Staatsvertreter mit einem solch angreifbaren Dokument an die Öffentlichkeit geht? Dass genug Grund für eine nachhaltige Verbesserung der bestehenden Strukturen besteht, ist weitestgehend unbestritten. Ob Europa jedoch lediglich eine weitere Organisation und ein weiteres Dokument braucht, bleibt anzuzweifeln. Gerade die OSZE und die ihr angegliederten Instrumentarien besitzen eigentlich alle strukturellen Voraussetzungen einer umfassenden und kollektiven paneuropäischen Sicherheitsorganisation – bis auf die Rechtsverbindlichkeit. Moskaus Beharren auf einer rechtsverbindlichen Regelung ist insofern naiv, da ein Vertrag kein Ersatz für politische Lösungen sein kann. Vielmehr gilt es in intensiven Debatten Gemeinsamkeiten und divergierende Perzeptionen offen zu benennen und nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Obwohl Medwedews Vorschläge in ihren Kernpunkten eine Wiederholung bekannter Forderungen der 1990er Jahre sind, bieten sie doch die Chance für einen ernsthaften Dialog. Europa sollte diese Chance nutzen!

## Literatur

Bakogianni, Dora (2009): Corfu Informal Meeting of OSCE Foreign Ministers on the Future of European Security – Plenary Session: Minister Bakoyannis' opening

- remarks. OSZE: Korfu. Online: [www.osce.org/documents/cio/2009/06/38506\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38506_en.pdf) (Zugriff: 21.1.2010).
- Clinton, Hillary Rodham (2010a): Remarks on the Future of European Security. L'Ecole Militaire, Paris, 29.1.2010. Online: [www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm) (Zugriff: 10.2.2010).
- Clinton, Hillary Rodham (2010b): Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar. Washington, 22.2.2010. Online: [www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm) (Zugriff: 27.2.2010).
- Cohen, Stephen F.: The New American Cold War, in: *The Nation*, 21.6.2006. Online: [www.thenation.com/doc/20060710/cohen](http://www.thenation.com/doc/20060710/cohen) (Zugriff: 15.1.2010).
- East-West Institute (2009): Euro-Atlantic Security. One Vision, Three Paths. New York. Online: [www.ewi.info/system/files/reports/EuroAtlanticSecurity.pdf](http://www.ewi.info/system/files/reports/EuroAtlanticSecurity.pdf) (Zugriff: 23.7.2009).
- Fedorov, Yury E. (2009): Medvedev's Amendments to the Law on Defence. The Consequences for Europe. The Finnish Institute of International Affairs: Helsinki. Online: [www.upi-fii.fi/en/publication/94/](http://www.upi-fii.fi/en/publication/94/) (Zugriff: 15.1.2010).
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. London.
- Ghebali, Victor-Yves: Growing Pains at the OSCE. The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations, in: *Cambridge Review of International Affairs* (18), Nr. 3/2005, S. 375–388.
- Grushko, Alexander: Proposals from the Russian President Dmitry Medvedev on the New European Security Treaty: Origins and Prospects. Statement by Mr. Alexander Grushko, Deputy Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, in: *RIA Novosti*, 15.12.2009. Online: [http://en.rian.ru/valdai\\_op/20091215/157242636.html](http://en.rian.ru/valdai_op/20091215/157242636.html) (Zugriff: 22.1.2010).
- Ischinger, Wolfgang: Keine Angst vor Medwedew! Die russische Initiative zur europäischen Sicherheit ist beachtlich, in: *Tagesspiegel*, 03.12.2009. Online: <http://www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/Russland-Nato;art141,2965593> (Zugriff: 22.1.2010).
- Krauthammer, Charles: The Unipolar Moment, in: *Foreign Affairs* (70), Nr. 1/1991, S. 23–33.
- Kühn, Ulrich (2009): From Capitol Hill to Istanbul. The Origins of the Current CFE Deadlock. IFSH: Hamburg. Online: [www.core-hamburg.de/documents/CORE%20Working%20Paper%2019%20%28Kuehn%29.pdf](http://www.core-hamburg.de/documents/CORE%20Working%20Paper%2019%20%28Kuehn%29.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Lawrow, Sergei (2008): Russian Initiative Regarding a Treaty on European Security. Statement made by Sergey Lavrov at the ministerial working lunch on 5 December 2008, Helsinki (MC.DEL/44/08). OSZE: Helsinki. Online: [www.osce.org/documents/mcs/2008/12/35468\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2008/12/35468_en.pdf) (Zugriff: 17.7.2009).

- Lawrow, Sergei (2009a): Statement by Sergey Lavrov at the Opening Session of the OSCE Annual Review Conference, Vienna, 23 June 2009 (PC.DEL/480/09 English). OSZE: Wien. Online: [www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332_en.pdf) (Zugriff: 17.7.2009).
- Lawrow, Sergei (2009b): Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Seventeenth Meeting of the OSCE Ministerial Council (MC.DEL/19/09, 1 December 2009). OSZE: Athen. Online: [www.osce.org/documents/cio/2009/12/41738\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41738_en.pdf) (Zugriff: 3.12.2009).
- Lemcke, Egbert: Unteilbare Sicherheit: Russlands Vorschlag für ein europäisches Sicherheitskonzept, in: *Junge Welt*, 3.2.2010, Nr. 28, S. 10–11.
- Lukjanow, Fjodor: Rethinking Security in ›Greater Europe‹. Why Russia Is Seeking a New Architecture, in: *Russia in Global Affairs* (7), Nr. 3/2009, S. 94–102.
- Lynch, Dov: The Corfu Process, in: Monaghan, Andrew (Hrsg.) (2009): *The Indivisibility of Security: Russia and Euro-Atlantic Security*. Nato Defense College: Rom. Online: [www.ndc.nato.int/Zugriff/Zugriff:s.php?icode=143](http://www.ndc.nato.int/Zugriff/Zugriff:s.php?icode=143) (Zugriff: 22.1.2010).
- Medwedew, Dimitri (2008a): Vortrag des Russischen Präsidenten D. A. Medwedew am 5.6.2008 in Berlin. Online: [www.petersburger-dialog.de/files/Rede%20Medwedew%20deutsch.pdf](http://www.petersburger-dialog.de/files/Rede%20Medwedew%20deutsch.pdf) (Zugriff: 17.7.2009).
- Medwedew, Dimitri (2008b): Speech at World Policy Conference, Evian, 8.10.2008. Online: [www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/08/2159\\_type82912type82914\\_207457.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml) (Zugriff: 17.7.2009).
- Rotfeld, Adam Daniel (2009): Does Europe Need a New Security Architecture? The Finnish Institute of International Affairs and MFA: Helsinki. Online: [www.upi-fiia.fi/assets/events/Rotfeld\\_s\\_presentation.pdf](http://www.upi-fiia.fi/assets/events/Rotfeld_s_presentation.pdf) (Zugriff: 17.7.2009).
- Sarkozy, Nicolas (2008): Speech by the President of the Republic, World Policy Conference, Evian, 8.10.2008. Online: [www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&press\\_id=1911&cat\\_id=7&lang=fr](http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&press_id=1911&cat_id=7&lang=fr) (Zugriff: 18.8.2008).
- Saudabayev, Kanat (2010): Statement by Mr. Kanat Saudabayev, Chairman-in-Office of the OSCE and Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the 789th Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, 14.1.2010, (CIO.GAL/5/10, 14 January 2010). OSZE: Wien. Online: [http://www.osce.org/documents/pc/2010/01/42334\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2010/01/42334_en.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Schneider, Heinrich: Das ›Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert‹ – Eine unendliche Geschichte?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.) (1997): *OSZE-Jahrbuch 1997*. Baden-Baden, S. 241–264.
- Sweeney, Connor (2009): NATO chief opposes Russia's security pact proposal, in: Reuters, 17.12.2009. Online: [www.reuters.com/article/idUSTRE5BF38D20091217](http://www.reuters.com/article/idUSTRE5BF38D20091217) (Zugriff: 22.1.2010).

- Veser, Reinhard: Moskau verliert gegen Korfu. Ein Dämpfer für Medwedjews Sicherheitsinitiative, in: FAZ, 3.12.2009, Nr. 281, S. 5.
- Wörner, Manfred (1990): Address to the Bremer Tabaks Collegium, Brüssel, 17.5.1990. Online: [www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a\\_e.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm).
- Zagorski, Andrej: Russland und die OSZE. Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.) (1995): OSZE-Jahrbuch 1995. Baden-Baden, S. 109–119.

## Dokumente

- Charta von Paris für ein neues Europa. OSZE/ KSZE (1990): Paris. Online: [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im Einundzwanzigsten Jahrhundert, in: OSZE (1996): Lissabonner Dokument 1996. DOC.S/1/96, Lissabon, S. 8–12. Online: [www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_de.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Europäische Sicherheitscharta, in: OSZE (1999): Dokument von Istanbul 1999. PCOGW389, Istanbul, S. 1–46. Online: [www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- European Security Treaty (2009). Online: <http://eng.kremlin.ru/news/275> (Zugriff: 21.6.2010).
- Förderung des Korfu-Prozesses: Beschluss Nr. 1/09 (MC.DEC/1/09, 2.12.2009, deutsch), in: OSZE (2009): Treffen des Ministerrats, MC(17).JOUR/2/Corr.1, Athen. Online: [www.osce.org/documents/cio/2009/12/42067\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/42067_de.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Nato-Russland-Grundakte (1997): Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Paris, 27.5.1997. Online: [www.nato.int/docu/basicxt/grndakt.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/grndakt.htm) (Zugriff: 22.1.2010).
- Rom-Deklaration (2002): Nato-Russland-Beziehungen. Eine neue Qualität. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Nato-Mitgliedsstaaten und der Russischen Föderation, Rom, 28.5.2002. Online: [www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/alt-Gipfelerkl\\_C3\\_A4rungen/2002\\_\\_05\\_\\_Rom\\_\\_DownlDat.property=Daten.pdf](http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/alt-Gipfelerkl_C3_A4rungen/2002__05__Rom__DownlDat.property=Daten.pdf) (Zugriff: 22.1.2010).
- Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag), 12.9.1990. Online: [http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/PolitischesArchiv2009/HistorischeDokumente/ZweiPlusVier\\_20\\_28Text\\_29.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/PolitischesArchiv2009/HistorischeDokumente/ZweiPlusVier_20_28Text_29.pdf) (Zugriff: 9.2.2010).

## **Internetquellen**

Euro-Atlantic Security Initiative (EASI), Online: [www.carnegieendowment.org/publications/special/misc/easi/](http://www.carnegieendowment.org/publications/special/misc/easi/) (Zugriff: 12.5.2010).