

# HANNS-SEIDEL-STIFTUNG E.V.

Berichte aus dem Ausland  
3 / 2010

## Politischer Bericht aus der Russischen Föderation

1. Februar 2010

Dr. Markus Ehm  
Leiter der Verbindungsstelle Moskau



## IMPRESSUM

<b>Herausgeber</b>	<b>Copyright 2010, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: 089/1258-0, E-Mail: <a href="mailto:info@hss.de">info@hss.de</a>, Online: <a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a></b>
<b>Vorsitzender</b>	<b>Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.</b>
<b>Hauptgeschäftsführer</b>	<b>Dr. Peter Witterauf</b>
<b>Verantwortlich</b>	<b>Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: 089 1258-202 oder -204 Fax: 089 1258-368 E-Mail: <a href="mailto:mailing@hss.de">mailing@hss.de</a></b>

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

## **Russland will Verantwortung für die europäische Sicherheit übernehmen**

- Anmerkungen zum Medwedew-Projekt für einen europäischen Sicherheitsvertrag -

Mit großer Spannung wird derzeit die Münchener Sicherheitskonferenz vom 5. bis 7. Februar 2010 erwartet. Führende NATO-Kreise sind gespannt darauf, ob russische Politiker die Gelegenheit ergreifen, dort das im November 2009 von Präsident Dmitrij Medwedew vorgeschlagene Projekt zur Schaffung einer neuen Sicherheitsarchitektur von Vancouver bis Wladiwostok zu konkretisieren und darzulegen, ob sich damit ein mögliches Veto-Recht für NATO-Entscheidungen ableiten lässt. Moskau bringt mit seinem Vertragsentwurf zum Ausdruck, dass es nicht an einer Verschlechterung der Beziehungen zum Westen interessiert ist, sondern im Gegenteil diese verbessern will.

Vorliegend erfolgt zunächst eine Skizzierung der russischen Interessenlage und Sichtweise in Bezug auf Fragen der euro-atlantischen Sicherheit (1). Anschließend wird das Medwedew-Projekt in seinen Grundzügen dargestellt, wobei nach der hier vertretenen Auffassung der Kreml kein Veto-Recht für NATO-Entscheidungen ins Spiel bringt (2). Das Fazit dieses Beitrags unterstreicht, wie hoch der Gesprächsbedarf für beide Seiten ist (3).

### **1. Interessenlage und Sichtweise der Russischen Föderation**

Der Vorschlag des russischen Staatspräsidenten Medwedew zur Schaffung eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrags über die europäische Sicherheit macht deutlich, dass sich Moskau in Europa ausgegrenzt fühlt. Nach Ansicht des Kremls haben insbesondere der NATO-Angriff auf Jugoslawien im Jahr 1999 und der Krieg mit Georgien im August 2008 gezeigt, dass die vorhandenen Strukturen bestehend aus OSZE, EU und dem NATO-Russland-Rat zur Konfliktvermeidung untauglich sind. Da Letzterer mit der Pariser Grundakte von 1997<sup>1</sup> auf einer völkerrechtlich unverbindlichen Absichtserklärung fußt und sich nach russischen Stimmen im Leerlauf befindet, will das Medwedew-Projekt Plattformen und Mechanismen zur Erörterung von sicherheitsrelevanten Fragen mit dem nordatlantischen Bündnis völkerrechtlich verbindlich verankern.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden: Grundakte.

Der Westen und Russland haben das gemeinsame Interesse, dass sich keiner der zahlreichen „eingefrorenen“ Konflikte zu einem akuten Brandherd entwickelt. Dies betrifft in Europa aus russischer Perspektive zunächst die Situation in Transnistrien, auf dem Balkan und im Baltikum. Daneben prallen in der Ukraine die Interessen der USA und Russlands unmittelbar aufeinander. Der Kreml beruft sich auf informelle Aussagen der NATO-Spitze aus dem Jahr 1990, den Nordatlantikpakt nicht nach Osten zu erweitern. Nach wie vor empfindet Russland die NATO-Osterweiterung als Bedrohung und Herausforderung.

Moskau sieht die Gefahr einer militärischen Eskalation an der russischen Grenze zum Baltikum, da weder Estland, Lettland noch Litauen je den KSE-Vertrag unterzeichnet haben und dort Truppen verbündeter Staaten völkerrechtlich legal stationiert werden können. Hinzu kommt, dass Russland selbst den KSE-Vertrag im Dezember 2007 aussetzte und ebenfalls in der Lage ist, militärische Verbände ohne Kontrolle anderer Länder in diese Grenzregionen zu verschieben. Greifbar wird die in der Russischen Föderation gefühlte Bedrohung dadurch, dass das Medwedew-Projekt gerade in denjenigen Regionalverbänden der Partei „Gerechtes Russland“ intensiv diskutiert wird, die sich in den Gebieten um Sankt Petersburg herum und damit an der Grenze zum Baltikum befinden.

## **2. Medwedew-Projekt als Anregung zur Diskussion der euro-atlantischen Sicherheit**

Medwedew präsentierte seinen Entwurf über einen Vertrag zur europäischen Sicherheit am 29. November 2009 auf seiner Internetseite und gab dem Projekt damit einen offiziellen Anstrich. Geschickter wäre es gewesen, eine Nichtregierungsorganisation als Veröffentlichungskanal zu verwenden, um bestimmte Vorbehalte zu vermeiden. Es sorgte im Westen für Verwirrung, dass der russische Außenminister Sergej Lawrow dem NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen bei dessen Besuch in Moskau im Dezember 2009 weitere, nicht veröffentlichte Vorschläge für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur überreichte.

Das Medwedew-Projekt ist als konkreter Vorschlag zur Wiederaufnahme bzw. Intensivierung des sicherheitspolitischen Dialoges aufzufassen und nicht als verbindliches unveränderbares Angebot. Es geht um die Idee und den Dialog zwischen dem Westen und Russland. Dabei hat der Vertragsentwurf seine Grundlage im Grundsatz der unteilbaren Si-

cherheit (a) und bietet ein Verfahren zur Deeskalation von Konflikten (b). Ein Veto-Recht Russlands für NATO-Entscheidungen ist nicht vorgesehen (c).

### **a) Grundsatz der unteilbaren Sicherheit**

Fundamentaler Grundsatz des Medwedew-Projekts ist der Begriff der „unteilbaren Sicherheit“: Die Vertragsparteien vereinbaren, dass niemand weder die Sicherheit des anderen „signifikant“ verletzt, noch an einer solchen Verletzung teilnimmt oder sie unterstützt. Der Entwurf lässt offen, wann eine solche „signifikante“ Sicherheitsverletzung vorliegen soll. Mitglied der Vertragsgemeinschaft können neben einzelnen europäischen Staaten auch Vereinigungen wie die EU, die OSZE, die GUS, die NATO, oder die OVKS<sup>2</sup> werden. Das Projekt zielt primär darauf ab, den Frieden zwischen den teilnehmenden Staaten von Vancouver bis Wladiwostok zu stabilisieren und nicht die Verteidigungskraft gegen einen außenstehenden Feind zu stärken. Ausdrücklich wird die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden anerkannt, genauso das geltende Völkerrecht.

### **b) Verfahren zur Deeskalation von Konflikten**

Den Kern des Medwedew-Projekts bildet neben dem Prinzip der unteilbaren Sicherheit ein permanenter sicherheitspolitischer Informationsaustausch aller Vertragspartner. Breiten Raum nimmt deshalb ein dreistufiger Mechanismus zur Deeskalation von Konflikten zwischen den teilnehmenden Staaten ein. Russland schlägt Offenheit und Vertrauensbildung vor. Moskau will mit am Tisch sitzen, wenn über euro-atlantische Sicherheitsfragen diskutiert wird. Sieht ein Vertragspartner Gesprächsbedarf, weil aus seiner Perspektive eine weitere Vertragspartei seine Sicherheit „signifikant“ verletzt hat, regt er eine Konsultation mit den seiner Ansicht nach relevanten Diskussionspartnern an. Das russische Interesse nach einem ungehinderten Informationsaustausch wird klar, wenn man sich verinnerlicht, dass jeder Vertragspartner auch auf eigene Initiative an einer solchen Konsultation teilnehmen kann. Kommt die Konsultation zu keinem Ergebnis, kann jeder Teilnehmer eine Konferenz beantragen, welche die Thematik erörtert. Die Konferenz ist beschlussfähig bei der Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln aller Vertragspartner und trifft ihre Entscheidungen im Konsens. Selbst wenn kein Beschluss zustande kommt, kann jede Konferenz im Zuge ihrer breiten Öffentlichkeitswirkung politischen Druck erzeugen. Nicht zuletzt

---

<sup>2</sup> Organisation des Vertrags über die kollektive Sicherheit.

deshalb kommt der exakten Definition des Begriffs der „signifikanten“ Sicherheitsverletzung eine große Bedeutung zu. Eine außerordentliche Konferenz ist im Falle des bewaffneten Angriffs auf einen der Vertragspartner möglich. Sie beschließt einstimmig und nur bei Anwesenheit von mindestens vier Fünftel der Mitglieder der Vertragsgemeinschaft.

### **c) Kein Veto-Recht des Kreml in Bezug auf NATO-Entscheidungen**

Reaktionen von westlichen Experten auf das Medwedew-Projekt machen deutlich, dass man ein umfassendes Veto-Recht Russlands, verankert im Vorschlag des russischen Präsidenten, für möglich hält.<sup>3</sup> Die folgenden Ausführungen zeigen, dass das Medwedew-Projekt für keinen der Vertragspartner ein Veto-Recht schafft. Moskau bekommt weder ein Veto-Recht in Bezug auf das allgemeine Handeln der NATO, wie zum Beispiel bei einem möglichen NATO-Beitritt einer ehemaligen Teilrepublik der UdSSR, noch bei Ausrufung des NATO-Verteidigungsfalles.

Diese Ansicht gründet sich im Hinblick auf ein allgemeines Handeln der NATO auf folgende Überlegungen: Zunächst sieht der Medwedew-Vorschlag in seinem Wortlaut kein Veto-Recht für die Vertragspartner vor. Geht man zurück zur Grundakte aus dem Jahr 1997, so war damals noch ausdrücklich festgehalten, dass sie weder für die NATO noch für Russland ein Veto-Recht in irgendeiner Hinsicht über die Handlungen der jeweils anderen Seite einräumt. Nachdem Russland heute von einer signifikanten Verschlechterung der Beziehungen zur NATO spricht, Europa in zwei Blöcke geteilt sieht und sich von der Informationskette abgeschnitten fühlt, kann es für den Kreml derzeit nur darum gehen, den Informationsfluss wieder herzustellen und nicht mit einer Maximalforderung nach einem Veto-Recht aufzutreten. Nach dem Sinn und Zweck des Medwedew-Projekts, das russische Interesse nach Sicherheit in Europa zu befriedigen, wäre ein Veto-Recht zwar auf den ersten Blick für Moskau wünschenswert. Allerdings sprechen doch erhebliche Gründe dagegen: Wenn überhaupt, dann wäre ein Veto-Recht nur gegenseitig möglich. Derzeit ist nicht erkennbar, dass Russland ein Veto der NATO für Entscheidungen in der OVKS zulassen würde. Im Vergleich zu den 90-iger Jahren fühlt sich Moskau gestärkt und selbstbewusst und möchte deswegen auf Handlungsspielraum nicht verzichten. Ferner bräuchte ein Veto-Recht die unhaltbare Situation mit sich, dass mit Russland ein Nicht-Mitglied der NATO über NATO-Handlungen bestimmen könnte. Was Handlungen der OVKS betrifft, würde im

---

<sup>3</sup> Siehe dazu den Kommentar von Wolfgang Ischinger vom 3. Dezember 2009 unter <http://www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/Russland-Nato;art141,2965593>.

Gegenzug Gleiches gelten. Abschließend ist ein solches Veto-Recht für die NATO schlicht unvorstellbar. Nicht einmal eine Diskussion darüber würde stattfinden.

Was den Verteidigungsfall anbetrifft, so spricht noch folgendes Argument gegen ein Veto-Recht im Rahmen des Medwedew-Projekts: Das Veto-Recht würde Art. 5 des Nordatlantikvertrags aushebeln und ist daher für die NATO völlig inakzeptabel. Denn eine gemeinsame Verteidigungsaktion der Vertragspartner nach dem Medwedew-Projekt kann nur im Rahmen einer außerordentlichen Konferenz beschlossen werden. Kommt aber das oben beschriebene Quorum für einen Beschluss zu einer gemeinsamen Verteidigungsaktion nicht zustande und hat jeder Vertragspartner ein Veto-Recht, dann könnte zum Beispiel Russland jede Verteidigungsaktion innerhalb der NATO blockieren. Die Situation würde sich dann für einen angegriffenen Staat noch verschärfen, wenn der UN-Sicherheitsrat aufgrund des Veto-Rechts einer seiner fünf Mitglieder keine Maßnahme nach Art. 51 des UN-Statuts treffen kann. Gleiches gilt im Umkehrfall, wenn die OVKS den Bündnisfall feststellt.

### **3. Fazit**

Russland fühlt sich durch Handlungen des Westens provoziert und in seinem Sicherheitsbedürfnis verletzt. Während aus Sicht der NATO die Verhältnisse im Reinen sind, besteht vor allem auf russischer Seite großer Gesprächsbedarf. Für den Kreml ist dabei zunächst wichtig, dass auf dem Gebiet der „hard security“ ein kontinuierlicher Dialog geführt wird. Ignoriert die NATO das Medwedew-Projekt, das im Übrigen sämtliche Aspekte der „soft security“ außen vorlässt, so leistet dies in Russland solchen Meinungen Vorschub, die eine Annäherung an Europa ablehnen, eine stärkere Rolle Moskaus in der Welt fordern und die NATO als Feind betrachten. Damit wäre Medwedews Absicht, sein Land stärker an Europa zu binden, verfehlt und die Chance vertan, Sicherheit in Europa gemeinsam mit Russland zu gewährleisten.

Der Kreml weiß, dass sich die NATO in der stärkeren Position befindet und das Medwedew-Projekt direkt keine verbesserte Sicherheit für die Nordatlantikstaaten mit sich bringt. Allerdings sieht Russland vor dem Hintergrund des Krieges auf dem Balkan im Jahr 1999 die konkrete Gefahr, dass sich die NATO als die oberste Richterin in allen Sicherheits-

fragen der heutigen Welt betrachtet, was unter Umständen bei mangelnder sicherheitspolitischer Abstimmung zum Ausbrechen eines bisher „eingefrorenen“ Konfliktes“ führen könnte. Das Medwedew-Projekt sieht deshalb zwingende Regularien zur Gesprächsführung vor, um die Position des Anderen rechtzeitig kennenzulernen. Auf diesen Dialog kommt es dem Kreml zu allererst an und nicht auf ein umfassendes Veto-Recht oder gar auf ein gemeinsames Militärbündnis.

Das Medwedew-Projekt schafft bei vielen Einzelfragen Diskussionsbedarf, trifft aber eine klare Richtungsentscheidung: Russland bietet an, seinen Beitrag zur Gewährleistung von Sicherheit in Europa einzubringen und wartet auf die Antwort des Westens.

*Dr. Markus Ehm ist Leiter des HSS-Verbindungsstelle Moskau*