

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

April 2009 N° 3

Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen

Die Grenzen russischer Außenpolitik

von Stefan Meister

Zusammenfassung

Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen

Die Grenzen russischer Außenpolitik

von Stefan Meister

Das Eintreten für eine multipolare Weltordnung und gegen einen US-amerikanischen Unilateralismus ist eine Konstante russischer Außenpolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Dabei gelten die Vereinten Nationen als die wichtigste internationale Organisation, um dieses Ziel zu erreichen. Jedoch führt Russlands Bekenntnis zu einer multipolaren Weltordnung nicht zu der Schlussfolgerung, multilateral zu handeln. Im Gegenteil, Moskau verfolgt eine klare Interessenpolitik, die weniger auf Konsens und Kooperation basiert als vielmehr auf Alleingängen und dem so genannten »nationalen Interesse« Russlands. Multipolarität bedeutet für die russische Führung, dass große Staaten souveräner sind als andere. Damit ist der UN-Sicherheitsrat für Moskau ein »Club« von souveränen Staaten, die gleichberechtigt in der internationalen Politik agieren. Die Betonung der Bedeutung der UN durch die russische Führung dient nicht zur Stärkung des internationalen Multilateralismus, sondern als Instrument gegen die internationale Dominanz der USA. Während die USA jedoch in der Lage sind, als globaler Akteur aufzutreten, ist Russland nur ein regionaler Akteur mit begrenzten Mitteln.

Problematisch an der russischen Außenpolitik erweist sich, dass sie zu stark auf die USA fokussiert und sie sich damit Spielräume für ein konstruktiveres und rationaleres Handeln nimmt. Für die USA ist Russland einer von mehreren regionalen Akteuren, für Moskau ist Washington der Fixpunkt seiner Außenpolitik. Sowohl die Auseinandersetzung um das iranische Nuklearprogramm als auch um den Krieg der NATO gegen die Taliban in Afghanistan wird von Moskau in erster Linie genutzt, um seine Rolle als eigenständiger Akteur zu untermauern. Dass weder eine Schwächung der NATO in Afghanistan noch ein Iran mit Atomwaffen im Interesse Moskaus liegen können, erscheint dabei zweitrangig. Mit dieser Politik macht sich Russland unglaubwürdig und zu einem unzuverlässigen Partner in den internationalen Beziehungen. Diese Tendenz zeigt sich auch am russischen Konzept eines neuen Sicherheitsvertrags für Europa: Dieser soll die bestehende Sicherheitsstruktur in Europa ablösen, ist jedoch vorrangig gegen den Einfluss der USA und der NATO in Europa ausgerichtet.

Um so wichtiger erscheint es, Russland klar zu machen, dass sein internationales Engagement willkommen ist, es dabei aber Verantwortung übernehmen muss. Auch wenn Russland ein schwieriger Akteur ist, sollte es soweit wie möglich in bestehende Strukturen eingebunden und mit Moskau neue Instrumente zur Kommunikation und Konfliktlösung ausgehandelt werden. Jedoch ist es nur sinnvoll, mit der russischen Führung einen neuen Sicherheitsvertrag zu verhandeln, wenn die europäischen Staaten eine gemeinsame Position entwickeln. Weiterhin ist bei Fragen der Nichtverbreitung eine enge Abstimmung mit den USA erforderlich. Russland wird nur bereit sein, mit den europäischen Staaten zu kooperieren, wo sich die Interessen beider Seiten decken, bzw. wo die europäische Seite glaubhaft machen kann, dass sie auf die Verletzung eigener Interessen mit Sanktionen reagiert.

Summary

Multipolar rhetoric vs. unilateral ambitions

Limits of Russian foreign policy

by Stefan Meister

Advocating a multipolar world and against the unilateralism of the US is a constant of Russian foreign policy since the end of the East-West conflict. For Moscow, the United Nations are the most important institution to reach this goal. But Russia's declaration of a multipolar world does not lead to the consequence of multilateral action. On the contrary, Moscow pursues a clear policy which is not based on consensus and cooperation but on the so-called "national interests" of Russia. Multipolarity means for the Russian leadership that large states are more sovereign than other states. Thus, for Moscow, the UN-Security Council is a "club" of sovereign states which act on an equal footing in international relations. The emphasis on the importance of the UN by the Russian leadership is not aimed at strengthening international multilateralism, but serves as an instrument against the international dominance of the US. But while the US is able to act as a global player, Russia is only a regional player with limited resources.

The problem of Russian foreign policy is that it is too focused on the activities of the US foreign policy, whereby it loses its leeway for more constructive and rational action. For the US, Russia is one of several regional players—for Moscow, Washington is the benchmark of its foreign policy. Both, the nuclear dispute with Iran and the conflict with NATO on its war against the Taliban in Afghanistan are first of all used by Moscow to demonstrate its role as an independent player. That the weakening of NATO in Afghanistan and an Iran with nuclear bombs can not be in the interest of Moscow seems to be secondary. With such policy Russia is perceived as an unreliable partner in international relations. This tendency can also be observed with regard to the Russian proposal of a new security treaty for Europe: The idea should be to substitute the existing security structure in Europe and to create new cooperation mechanisms on the legal principals of the UN. However, the focus of the reform concept is primarily oriented against the influence of the US and NATO in Europe. Although the request to renegotiate the security architecture in Europe can be justified in principle, it is fundamentally questioned by the one-sided orientation against the US influence.

Therefore, it seems to be even more important to show Russia that its international involvement is welcome, but only, if it assumes responsibility. Even if Russia is a difficult partner, it should be integrated as much as possible in the existing international structures and if necessary, new instruments of communication and conflict solution should be negotiated with Moscow. It is only useful to discuss a new European security treaty with Russia if the EU states have developed a common strategy on this issue. Furthermore, especially in questions of non-proliferation, a close coordination with Washington is necessary. Russia is only willing to cooperate with European states, if it is on common interests or if the European side clarifies that it will react with tough sanctions if its interests are violated.

Inhalt

Grundlinien russischer Außenpolitik	5
Neue außenpolitische Ansätze unter Putin und ihre Grenzen.....	6
Russland und die Vereinten Nationen	7
Russland und die UN in den 1990er Jahren	7
Peacekeeping als Kooperations- und Abgrenzungsinstrument	9
Die UN in den russischen Konzepten	10
Russland, die Vereinten Nationen und der Krieg in Georgien.....	11
Russlands Vorschlag für ein neues europäisches Sicherheitssystem	12
Russlands multipolare Welt.....	13
Anmerkungen	15

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen

Die Grenzen russischer Außenpolitik

von Stefan Meister

Grundlinien russischer Außenpolitik

Der internationale Einfluss Russlands hat in der achtjährigen Amtszeit von Staatspräsident Wladimir Putin (2000–2008) mit dem Anstieg der Rohstoffpreise und der Stabilisierung des Staates zugenommen. Das hohe Wirtschaftswachstum von zwischen 6 und 8 Prozent bildete die Grundlage für ein neues außenpolitisches Selbstbewusstsein der russischen Elite. Der russische Außenminister Sergej Lawrow beschreibt dieses neue Selbstverständnis als eine »Rückkehr Russlands in die globale Politik, globale Wirtschaft und Finanzwelt als aktiver, vollwertiger Akteur«.¹ Russland konnte seine internationalen Schulden bedienen und einen stetig wachsenden Stabilitätsfond aufbauen. Moskau hat damit Handlungsspielraum gewonnen, um sich an der Vermittlung internationaler Konflikte zu beteiligen und in internationale Wirtschaftsinstitutionen zu integrieren. Es ist wichtiger Verhandlungspartner im Atomstreit mit dem Iran, unterstützte bisher logistisch die NATO im Krieg gegen die Taliban in Afghanistan. Es ist weiterhin Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN). Das heutige Russland möchte sich in alle wichtigen internationalen Institutionen, in denen es eine maßgebliche Rolle spielen kann, integrieren und auf gleicher Augenhöhe die Regeln für politische und ökonomische Beziehungen neu verhandeln oder zumindest mitbestimmen.

Nach anfänglicher Annäherung an die USA und den »Westen« nach dem 11. September 2001 gibt es in den letzten Jahren wachsende Spannungen. Die russische Führung hat das Gefühl, für ihr Entgegenkommen im »Kampf gegen den Terror« keine Kompensation erhalten zu haben. Im Gegenteil, mit der von Washington forcierten NATO-Erweiterung im postsowjetischen Raum und der Aufkündigung des ABM-Vertrags in Verbindung mit der geplanten Stationierung des US-Raketenabwehrsys-

tems NMD in Ostmitteleuropa wurden Moskaus Interessen ignoriert. Zentraler Bestandteil russischer Außenpolitik ist es deshalb, weiteren Veränderungen des Status quo in seiner direkten Umgebung entgegenzuwirken. Die in den 1990er Jahren aus einer Position der Schwäche eingegangenen Beziehungen zum Westen sollen den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Im postsowjetischen Raum nimmt Russland neben den USA auch die EU im zunehmenden Maße als Konkurrenten wahr. Ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Brüssel soll russische Interessen stärker berücksichtigen. Außenminister Lawrow forderte eine Pause bei wichtigen Projekten, die die europäische und internationale Sicherheit betreffen: Dazu zählen seiner Meinung nach die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovos, die Umsetzung des US-Raketenabwehrsystems in Osteuropa und die NATO-Osterweiterung.²

Als zweite Säule seiner Außenpolitik neben der teilweisen Kooperation mit westlichen Institutionen hat Russland in den letzten Jahren versucht, eine alternative Bündnispolitik zum »Westen« zu betreiben, um damit seinem Anspruch als eigenständige Großmacht gerecht zu werden. Dabei ist es auf der Suche nach neuen internationalen Partnern, mit denen es insbesondere den US-amerikanischen Einfluss in bestimmten Regionen begrenzen kann. Dazu zählen China, Indien, Staaten im Mittleren Osten und in Südamerika. In der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) hat Russland sich mit China und zentralasiatischen Staaten in einem sicherheitspolitischen Bündnis zusammengeschlossen, das vordergründig gegen Terrorismus ausgerichtet ist, jedoch auch durch die Ablehnung des US-Einflusses in der Region zusammengehalten wird. U. a. Iran, Indien und Pakistan haben einen Beobachterstatus in der SOZ.

Vor allem in seiner sicherheitspolitischen Bündnispolitik mit der SOZ und der Organisation des

Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS)³ ist es Russland in den letzten Jahren gelungen, relativ stabile multilaterale Strukturen zu schaffen. Während die SOZ erfolgreich den Einfluss der beiden Regionalmächte Russland und China in Zentralasien ausbalanciert und im Soft-Security-Bereich tätig ist, wird die OVKS als Militärblock von Russland dominiert. Letztere hat sich unter russischem Einfluss seit 2006 stabilisiert und u. a. Peacekeeping auf dem eigenen Territorium ohne UN-Beschluss in seine Charta mit aufgenommen. Für Russland ist die OVKS in erster Linie ein Instrument, um Staaten des postsowjetischen Raumes an sich zu binden. Russische Firmen liefern zu günstigen russischen Inlandspreisen Waffen in diese Länder und Moskau stabilisiert durch diese Kooperation die autoritären Regime.⁴ Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit sollte auf Putins Initiative zu einem Energieclub umgebaut werden und eine wirtschaftliche Komponente erhalten. Das ist jedoch von China bisher abgelehnt worden, um Russland nicht mehr Einfluss in der Organisation zu geben.⁵ Trotzdem versucht Russland verstärkt, über Energiekooperationen in Zentralasien an Einfluss zu gewinnen und die beiden sicherheitspolitischen Institutionen weiter auszubauen und miteinander zu vernetzen. Ziel ist es, den wachsenden Einfluss Chinas in der Region zu bremsen.

Grundsätzlich sind jedoch Russlands Möglichkeiten auf der internationalen Bühne begrenzt, da ihm die Instrumente zur effektiven Umsetzung seiner Politik fehlen. Seine Attraktivität als Soft Power hat nur eine äußerst begrenzte Reichweite. Weder die 2000 gegründete Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (Mitglieder: RF, Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und bis vor kurzem Usbekistan) mit dem Ziel einer Zollunion und der Formierung eines einheitlichen Wirtschaftsraums noch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) oder die Union mit Belarus/Weißrussland haben zu stabilen Strukturen geführt.⁶ Russlands eigenes ökonomisches und politisches Modell ist nicht attraktiv genug, um es zu kopieren. Innere Reformdefizite konnten zwar in den letzten Jahren durch einen hohen Öl- und Gaspreis überdeckt werden. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass kein postsowjetischer Staat das Interesse an einer zu starken Dominanz Russlands in der Region hat.

Neue außenpolitische Ansätze unter Putin und ihre Grenzen

Russische Außenpolitik zeichnete sich in den 1990er Jahren vor allem durch eine destruktive Rolle in der internationalen Politik aus, indem sie für den Erhalt des jeweiligen Status quo eintrat. Ihre Reichweite beschränkte sich dabei auf den postsowjetischen Raum. Falls Moskau Konflikte nicht in seinem Sinn lösen konnte, bevorzugte es, diese einzufrieren, wie die Beispiele Moldau/Transnistrien und die georgischen Sezessionsgebiete zeigen. Dies hat sich in den letzten Jahren unter Wladimir Putin verändert. Mit seiner aktiven Bündnispolitik (SOZ, OVKS) und insbesondere der Ökonomisierung von Außenpolitik hat er – zum Teil erfolgreich – russische Interessen im postsowjetischen Raum, aber auch gegenüber dem Westen vertreten. Dabei wurde die sowjetische Militärpolitik durch Energiepolitik abgelöst. Energie dominiert Russlands Beziehungen zu allen wichtigen Ländern und Regionen, wie den postsowjetischen Staaten, Europa, China und dem Iran. Sie ist weniger relevant in den Beziehungen zu den USA, wo eher Fragen von Terrorismusbekämpfung und Nichtverbreitung von Bedeutung sind. Moskau hat seine Energiemacht genutzt, um die gemeinsame Handelspolitik der EU durch bilaterale Abkommen zu unterlaufen, China stärker an sich zu binden und postsowjetische Staaten indirekt zu kontrollieren.⁷ Es hat die zentralasiatischen Staaten durch langfristige Lieferverträge für Gas an sich gebunden und beeinflusst über Gazprom sowohl den belarussischen als auch den ukrainischen Gasmarkt als wichtigster Lieferant dieser Länder. Gleichzeitig hat Russland durch exklusive Energiebeziehungen zu wichtigen EU-Staaten wie Deutschland (North Stream, Rosatom-Siemens) oder Italien (South Stream) gegenseitige Abhängigkeiten geschaffen.

Diese erfolgreiche Umsetzung von Energiemacht in politischen Einfluss hat da Grenzen, wo Russland seine Möglichkeiten überschätzt und versucht, ohne Rücksicht auf die Nachbarstaaten oder die internationale Gemeinschaft agieren zu können. Der Georgien-Konflikt im Sommer 2008 und die Gaskrise 2009 zeugen auch von einer gewissen Fehleinschätzung der Situation. Moskau glaubt, bei Konflikten in seinem »nahen Ausland« keine

Rücksicht nehmen zu müssen, und sieht sich als den zentralen Akteur im postsowjetischen Raum, der bei Konflikten mit Akteuren in der Region das Recht hat, diese scharf zu sanktionieren. Gleichzeitig hat es in diesen Konflikten keine Rücksicht auf dritte Akteure wie die EU genommen, die nichts direkt mit dem Konflikt zu tun haben. Mit dieser Politik hat sich Moskau international weitgehend isoliert. Keiner seiner alternativen Bündnispartner, mit Ausnahme von Nicaragua, war bisher dazu bereit, Südossetien und Abchasien anzuerkennen. Sowohl China als auch der Iran sind an einem weiteren Einflussgewinn Russlands in ihrer Region nicht interessiert, für sie ist Moskau auch vor allem ein wichtiger Partner zur Schwächung der Rolle der USA. Kooperation findet nur da statt, wo Interessenüberschneidungen existieren.

Ähnlich verfahren die zentralasiatischen Staaten: Bei der Aushandlung von Zahlungen für US-amerikanische Militärbasen in der Region zur Unterstützung der Truppen in Afghanistan wird von den zentralasiatischen Regierungen Moskau auch genutzt, um höhere Summen zu erhalten. So zeigt die aktuelle Auseinandersetzung um die Schließung des US-amerikanischen Luftwaffenstützpunktes im kirgisischen Manas, wie unideologisch alle Beteiligten vorgehen: Wer mehr zahlt, setzt sich durch. Moskau hat in diesem Fall mehr gezahlt, deshalb forderte der kirgisische Präsident Kurmanbek Bakijew die US-amerikanische Führung auf, den Stützpunkt zu schließen.⁸ Mit loyaler Bündnispolitik hat diese Entscheidung jedoch wenig zu tun. Auf Dauer im russischen Einflussbereich zu sein, liegt nicht im Interesse der zentralasiatischen Staaten, wie das jüngste Beispiel Usbekistans zeigt, welches erneut aus der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft ausgetreten ist, nachdem die EU ihre Sanktionen gegen das Land gelockert hatte.⁹ Für die zentralasiatischen Staaten schafft Moskaus Machtdemonstration gegen Georgien vor allem einen weiteren Grund für eine Distanzierung, da Befürchtungen aufkommen, Russland könne erneut Grenz- oder ethnische Konflikte für seine Interessen nutzen. Russland wird damit von seinen Nachbarn zunehmend eher als Problem denn als Problemlöser wahrgenommen. Hinzu kommt, dass Russland mit der Eskalation des Gaskonflikts mit der Ukraine Anfang 2009 auch die Interessen seiner

europäischen Partner ignoriert hat und sich auf wachsende Kritik einstellen muss.

Russland glaubt, als zurückkehrende Großmacht unabhängig von den USA und der EU agieren zu können, und lässt sich immer schwerer für gemeinsame Bündnisse zur internationalen Konfliktlösung gewinnen. Kooperation kann für die russische politische Elite nur über begrenzte Bündnisse unter Berücksichtigung der »nationalen Interessen Russlands« verhandelt werden.¹⁰ Das russische Bekenntnis zu einer multipolaren Weltordnung führt nicht zu der Schlussfolgerung, auch multilateral zu handeln. Multipolarität bedeutet für Moskau, dass große Staaten souveräner sind als andere, und bezieht sich damit nicht auf die Weltgemeinschaft als Ganzes, sondern auf fünf bis zehn Machtblöcke, die die internationalen Beziehungen bestimmen. Moskau möchte zwischen den internationalen Führungsmächten die Zuständigkeit für bestimmte Regionen klar abgrenzen und sieht sich selbst als die zentrale Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum. Hier nimmt es sich auch das Recht heraus, unilateral zu handeln. Trotz seiner Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen erkennt Russland auch hier nur große Staaten als die zentralen Akteure an. Der UN-Sicherheitsrat ist in diesem Verständnis eine zentrale Institution, in dem fünf große Mächte gleichberechtigt im Sinne eines Nullsummenspiels Entscheidungen über internationale Entwicklungen treffen.

Russland und die Vereinten Nationen

Russland und die UN in den 1990er Jahren

Für das außenpolitische Selbstverständnis der russischen Führung spielen die Vereinten Nationen (UN) eine wichtige Rolle. Zentral in diesem Zusammenhang ist der Hinweis auf die Position Russlands als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates als dem eigentlichen Machtzentrum der Organisation. Nach der Auflösung der Sowjetunion übernahm die Russische Föderation als deren Rechtsnachfolger die UN-Mitgliedschaft und den Sitz im UN-Sicherheitsrat. Dass diese rechtlich fragwürdige Entscheidung, die allein auf dem Kernwaffenbesitz Moskaus beruhte, ohne Wider-

spruch durch die internationale Gemeinschaft erreicht werden konnte, war ein großer diplomatischer Erfolg der damaligen russischen Führung. In den ersten Jahren der Präsidentschaft von Boris Jelzin knüpfte die russische UN-Politik an die von Michail Gorbatschow und seinem Außenminister Eduard Schewardnadse betriebene Aufwertung der Weltorganisation an und förderte eine konzeptionelle wie personelle Kontinuität. In den Jahren 1987/88 war unter Gorbatschow ein Konzept für ein globales allumfassendes Sicherheitssystem entwickelt worden, in dem die UN eine Führungsrolle übernehmen sollten. Insbesondere bestand das Ziel darin, die friedensichernden Instrumente der UN aufzuwerten. Im Gegensatz zu den Jahrzehnten davor war die sowjetische Führung auch bereit, die Weltorganisation als Instrument zur Lösung offener und schwelender Regionalkonflikte zu nutzen.¹¹ Dieser Ansatz war stark durch die aufkommenden nationalen Konflikte innerhalb der sich auflösenden Sowjetunion geprägt, deren Eindämmung Moskau durch von der Weltgemeinschaft sanktionierte militärische Einsätze zu legitimieren versuchte.

Unter Präsident Wladimir Putin veröffentlichte im Jahr 2000 die russische UN-Vertretung ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert, welches auf einer Reihe grundlegender Prinzipien zur Ausgestaltung der internationalen Beziehungen basierte und v. a. gegen eine internationale Dominanz der USA gerichtet war. Die wichtigsten Grundsätze dieses Konzepts sind:

1. Multipolarität statt eines weltpolitischen Zentrums sollte die Struktur des internationalen Systems mehrere integrierte Pole aufweisen,
2. Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen durch Abrüstung im nuklearen Bereich und Verhinderung von Proliferation,
3. Demokratisierung der internationalen Beziehungen durch den Verzicht auf den Anspruch globaler Dominanz eines Staates.
4. Harmonisierung der internationalen Beziehungen durch die Allgemeingültigkeit von Menschenrechten, Beschränkung von Sanktionen gegen Staaten auf ein Mindestmaß und größere Transparenz internationaler Finanzinstitute,
5. Primat des Völkerrechts als unabdingbarer Maßstab für Verhaltensregeln der Staaten unter-

einander sowie Ausgewogenheit zwischen anerkannten Völkerrechtsgrundsätzen einerseits und Staatssouveränität und Selbstbestimmungsrecht andererseits.¹²

Zentrale Aufgaben der UN sind in diesem russischen Konzept die Friedenssicherung und der Schutz von Menschenrechten. Die OSZE sollte als Regionalordnung im Gegensatz zur NATO als alleinige Organisation in Europa diese Aufgaben erfüllen. Ebenso wie das unter Michail Gorbatschow entwickelte Konzept eines umfassenden Systems internationaler Sicherheit fand dieser Ansatz keine Beachtung in der westlichen Öffentlichkeit. Damit haben die EU-Staaten und die USA in den 1990er Jahren Chancen vertan, mit Russland neue Integrations- und Kooperationsinstrumente zu entwickeln. Russland fühlte sich mit seinen Vorschlägen nicht ernst genommen.

Russische Spitzenpolitiker weisen immer wieder auf den Weltmachtstatus ihres Landes und auf die besondere Verantwortung Russlands als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates hin. Damit konnte in den 1990er Jahren das politisch und ökonomisch geschwächte Russland als ständiges Ratsmitglied weiterhin als wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen auftreten. Für die russische Führung galt, nur mit der Stärkung der UN könne einer internationalen Dominanz der USA begegnet werden. Diese Fehleinschätzung wurde 1998/99 von der Realität eingeholt: Ohne UN-Mandat bombardierten Ende 1998 US-amerikanische und britische Bomber den Irak, und im März 1999 begann die NATO einen Krieg gegen Jugoslawien. Das einseitige militärische Vorgehen der USA im Irak und im Kosovo-Konflikt bedeutete für Moskau eine Demütigung und verdeutlichte die eigene politische und militärische Machtlosigkeit. Dabei hatte Moskau selbst dazu beigetragen, indem es trotz Vertreibung und ethnischer Säuberungen von serbischer Seite im Kosovo zuvor im Rahmen der UN und der Balkan-Kontaktgruppe schärfere Zwangsmaßnahmen gegen Belgrad verhinderte. Gleichzeitig besaß Russland weder eine strategische Vision für den Balkan noch die militärischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, um in der Region als bedeutender Akteur aufzutreten. Es konnte nur Beschlüsse der Weltgemeinschaft blockieren und Zwangsmaßnahmen behindern, um

seiner Rolle als wichtiger Akteur gerecht zu werden.¹³ Ein erneuter Höhepunkt der Nichtbeachtung Moskauer Bedenken war die von den USA und den EU-Staaten im Februar 2008 vorbereitete Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien.

Peacekeeping als Kooperations- und Abgrenzungsinstrument

Einsätze zur Friedenssicherung (Peacekeeping) durch Militär, Polizei oder Zivilpersonal bei Zustimmung der Konfliktparteien stellten in den 1990er Jahren einen wichtigen Kooperationsbereich zwischen der NATO und Russland dar, offenbarten aber auch unterschiedliche Ansätze für militärische Aktionen im Rahmen der UN. Für Moskau ist es nur der Sicherheitsrat, der friedensichernde Einsätze autorisieren kann. Dieser sollte grundsätzlich das Mandat erteilen und die politische Führung und Kontrolle übernehmen. Die russische Führung unter Wladimir Putin hat ihr Interesse an der Teilnahme von Friedenseinsätzen immer wieder zum Ausdruck gebracht, um damit auch Russlands Rolle als wichtige internationale Macht zu untermauern.¹⁴

Russland hat in den 1990er Jahren umfassende Erfahrungen mit friedensichernden Einsätzen gesammelt und die Fähigkeit, diese durchzuführen, entwickelt. Die geplante Modernisierung der russischen Armee soll diese Möglichkeiten weiter verbessern, indem diese weg von einer Massenarmee hin zu einer modern ausgerüsteten und hochmobilen Truppe führen soll.¹⁵ Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es eine Vielzahl von russischen Friedenseinsätzen mit einem großen Umfang an Soldaten. Insbesondere die Einsätze auf dem Balkan waren für Russland wichtig, um Erfahrungen zu sammeln und mit anderen Staaten und Organisationen in diesem Bereich zu kooperieren. Zwischen 1992 und 2003 hatte Russland in Bosnien vor allem im Rahmen der IFOR (Ablösung der UNPROFOR 1995) 1600 Mann stationiert, und 1999 entsandte Moskau 3600 Peacekeeper unter das Kommando der KFOR in den Kosovo. Auch wenn Russland die Unterordnung seiner Truppen unter NATO-Kommandostrukturen offiziell ablehnte, kann doch von einer weitgehend erfolgreichen Zusammenarbeit gesprochen werden.¹⁶ Durch die Teilnahme an der unter NATO-Kommando durchgeführten friedens-

schaftenden Operationen im ehemaligen Jugoslawien wurden die Grenzen der russischen Blockadehaltung gegenüber der westlichen Politik deutlich. Moskau war nicht bereit, zur Unterstützung des serbischen Brudervolks seine Beziehungen zu den USA und der EU aufs Spiel zu setzen. Die Beteiligung Russlands an internationalen friedenschaftenden Operationen der UN ist inzwischen stark reduziert worden. Im Rahmen der UN hat Russland zur Zeit 94 Militärbeobachter und nur 122 aktive Soldaten (UNMIS Sudan) im Einsatz.¹⁷

Der Hauptschwerpunkt russischer so genannter »friedenschaftender Einsätze« liegt jedoch im postsowjetischen Raum.¹⁸ Dabei zeichnet sich die russische Strategie zur »Konfliktlösung« in diesem Gebiet durch die Bereitschaft aus, rasch Truppen zu entsenden. Russische Soldaten befinden sich im Rahmen von GUS-Operationen in drei Staaten: in Georgien (Südostetien seit 1992, Abchasien seit 1994), Moldau (Transnistrien seit 1992) und Tadschikistan (seit 1993). Bisher haben die UN die GUS nicht als Regionalorganisation anerkannt und Russlands »friedensichernden Einsätzen« in diesen Regionen kein Mandat erteilt. Russland verfolgt mit der angestrebten Anerkennung der GUS als regionaler UN-Organisation das Ziel, seine Rolle als zentrale Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum von der Staatenwelt bestätigen zu lassen. Regionalorganisationen sollen unter strikter Berücksichtigung der Friedenssicherungsgrundsätze der UN im größeren Umfang solche Einsätze durchführen. Die von Russland selbst eingeforderten Grundsätze sind jedoch durch seine Dominanz in der GUS und seine Interessen in der Region kaum glaubwürdig zu vermitteln. In Georgien (seit 08/1993) und Tadschikistan (seit 12/1994) sind neben den russischen Truppen auch UN-Beobachtermissionen stationiert.

Zentraler operativer Bestandteil der russischen Friedenseinsätze ist die 2000 Soldaten umfassende 15. Brigade in Samara, die im Rahmen einer NATO-Russland-Initiative im Jahr 2005 aufgebaut worden ist. Diese Brigade sollte als Muster für die Ausbildung russischer Einheiten für zukünftige gemeinsame Operationen dienen. Dabei wurde diese Truppe entgegen Annahmen aus NATO-Kreisen nicht in erster Linie für gemeinsame Operationen

eingesetzt, sondern für »friedensschaffende Maßnahmen« im GUS-Raum und insbesondere in Südossetien.¹⁹ Die russische Militärpräsenz in Südossetien und Abchasien hat zu Konflikten mit der georgischen Führung geführt. Tiflis warf Moskau die Parteinahme für die abtrünnigen Provinzen vor und forderte die Stationierung neutraler internationaler Friedenstruppen. Grundsätzlich haben sich russische Truppen im postsowjetischen Raum selten als neutrale Mediatoren in Konflikten präsentiert. Dabei spielen sowohl politische Interessen der Moskauer Führung als auch kulturelle oder familiäre Konflikte der Armeeingehörigsten mit der lokalen Bevölkerung eine Rolle.²⁰ Hinzu kommt, dass die Nichtanwendung von Gewalt als wichtige Voraussetzung für UN-Friedenseinsätze bei russischen Einsätzen nicht immer eingehalten wird. Zivile Elemente zum Aufbau in Krisenregionen oder im Umgang mit der lokalen Bevölkerung fehlen weitestgehend.²¹

Wenn Russland wirklich als wichtiger Akteur für Peacekeeping international ernst genommen werden will, muss es sich stärker an friedensschaffenden Einsätzen außerhalb des postsowjetischen Raumes beteiligen und in bestehende internationale Strukturen integrieren. Die Nichtakzeptanz multilateraler Kooperationsformen und das Beharren auf einer Führungsrolle behindern die Kooperation mit Russland. Grundsätzlich fehlt ein standardisiertes russisches Konzept für Friedenseinsätze. Die in einer sowjetischen Militärtradition stehende russische Armee ist nicht in der Lage, die Flexibilität und Neutralität zu entwickeln, die für internationale Einsätze nötig wären. Hier bedarf es einer umfassenden Reform der russischen Armee, die nach jahrelanger Ankündigung nun endlich 2011 angegangen werden soll.

Die UN in den russischen Konzepten

In dem am 27. März 2007 veröffentlichten ausführlichen Außenpolitikkonzept der Russischen Föderation spielen die Vereinten Nationen für die russische Diplomatie als »universales Forum« mit »einzigartiger Legitimität« eine wichtige Rolle.²² Ihre Position sollte, laut diesem Konzept, durch die Anpassung an aktuelle Herausforderungen gestärkt werden. In diesem Rahmen soll der Sicherheitsrat als zentrales Organ in seiner aktuellen Kompaktheit

und Arbeitsfähigkeit gesichert und seine Sichtbarkeit gestärkt werden. Im Kontext von friedensschaffenden Einsätzen der UN fordert Moskau die verstärkte Kooperation mit regionalen Organisationen wie der OSZE, der OVKS, der GUS und der SOZ. Militäreinsätze im internationalen Rahmen sollen nur durch die Mandatierung des Sicherheitsrates möglich sein. Es zeigt sich, dass Russland weiterhin versucht, über die UN die zum Teil von ihm geschaffenen regionalen Sicherheitsstrukturen im postsowjetischen Raum zu legitimieren und sie als deren Unterorganisationen zu etablieren. Damit möchte es erneut seine sicherheitspolitische Dominanz im postsowjetischen Raum international anerkennen lassen. Gleichzeitig ist es nur der ausgewählte Kreis »großer Mächte« im Sicherheitsrat, der internationale Einsätze sanktionieren kann.

In seiner ersten außenpolitischen Rede als russischer Präsident Anfang Juni 2008 in Berlin hob Dmitrij Medwedew die zentrale Bedeutung einer internationalen Rechtsordnung für die Entwicklung der internationalen Beziehungen hervor. Mit dem Ende der bipolaren Welt seien die UN die wichtigste Stütze für den Übergang zu einem polyzentrischen internationalen System. Jedoch müsse sich auch die Weltgemeinschaft entsprechend der veränderten Welt reformieren. Medwedew hob hervor, dass die OSZE die Rolle einer europäischen Sicherheitsstruktur nicht übernehmen könne und sie ebenso wie die NATO zu stark durch die Vergangenheit geprägt sei.²³ In den 1990er Jahren hatte das Ziel der russischen Führung noch darin bestanden, die OSZE als zentrale sicherheitspolitische Organisation für den euroatlantischen Raum aufzuwerten. Die kritische Haltung gegenüber der OSZE hat sich in den letzten Jahren verstärkt, da Moskau sie für zu wenig handlungsfähig hält und sich diese zu stark auf Bereiche wie Demokratisierung und insbesondere Wahlbeobachtung konzentriert und nicht auf Sicherheit. Deshalb schlägt Russland einen neuen Vertrag für die europäische Sicherheit vor, der auf den Rechtsprinzipien der Vereinten Nationen basieren soll. Dieser könnte auf einer Sicherheitskonferenz in Form eines »Helsinki II« ausgehandelt werden.²⁴

Der russische Außenminister Sergej Lawrow forderte auf Basis von Medwedews Vorschlag in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung in New

York am 27. September 2008 ein neues System kollektiver Sicherheit im euroatlantischen Raum. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Schaffung einer polyzentrischen Welt könne die UN endlich ihr Potenzial voll entwickeln.²⁵ Im am 12. Juli 2008 veröffentlichten außenpolitischen Konzept der Russischen Föderation werden erneut die UN als die zentrale Organisation zur Koordination der internationalen Beziehungen bezeichnet.²⁶ Im Rahmen der Reformen der UN sollte jedoch der besondere Status der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erhalten bleiben.

Russland, die Vereinten Nationen und der Krieg in Georgien

Der Konflikt zwischen Russland und Georgien im August 2008 hat erneut gezeigt, wie handlungsunfähig der UN-Sicherheitsrat ist, wenn in einer Krisensituation die fünf ständigen Mitglieder nicht einer Meinung sind und insbesondere, wenn ein Mitglied direkt an dem Konflikt beteiligt ist. Moskaus Versuch am Beginn des Krieges (8. August), eine Presseerklärung des Sicherheitsrats herauszugeben, in der das georgische Vorgehen kritisiert wurde, wurde von den USA und Großbritannien mit dem Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht Georgiens und sein Recht auf territoriale Integrität zurückgewiesen. In den folgenden Sitzungen wurden gegenseitige Vorwürfe und Beschuldigungen vorgebracht, die an die Rhetorik des Kalten Krieges erinnerten.²⁷ Es zeigte sich erneut nach dem Kosovo 1999 und dem Irak 2002/03, dass der UN-Sicherheitsrat blockiert ist, wenn mindestens ein Sicherheitsratsmitglied ohne eine Resolution militärisch aktiv wird. Auch Russland nimmt nach den USA/Großbritannien und der NATO mit seiner militärischen Reaktion gegen Georgien dieses Recht für sich in Anspruch.

Der Versuch der USA und der EU, geführt von Frankreich, die Waffenruhe und einen Rückzug der russischen Truppen aus Georgien in eine Resolution umzuwandeln, wurde von Russland mit dem Hinweis abgelehnt, dass über die territoriale Integrität Georgiens erst nach Klärung des zukünftigen Status von Abchasien und Südossetien gesprochen werden kann. In der Folgezeit machte Präsident

Medwedew deutlich, dass zur Normalisierung der Lage in der Region aus russischer Sicht nicht eine UN-Resolution sinnvoll sei, sondern ein Abkommen zwischen Südossetien und Georgien auf Basis der Gespräche mit Frankreich. Die Umsetzung soll von Russland, der EU und der OSZE garantiert werden.²⁸ Es wird deutlich, dass Russland trotz der Betonung der Wichtigkeit der UN als zentraler Institution zur Konfliktlösung in seinen außenpolitischen Dokumenten in dieser schwierigen Krise die Weltorganisation nicht als wichtigste Vermittlungsinstitution sieht. Damit widerspricht es seinen eigenen Forderungen und verdeutlicht, dass auch Moskau (ebenso wie die USA) erst dann die UN als Instrument nutzt, wenn es sie in seinem Interesse beeinflussen kann. Ist eine Lösung des Konflikts im Sinne Russlands im Rahmen der UN nicht möglich, so gibt Moskau mit seiner Argumentation dem Ansatz Vorrang, dass regionale Organisationen die Konfliktregelung übernehmen sollten.

Russland argumentiert zur Rechtfertigung seiner Militäroperation in Georgien im Rahmen des internationalen Völkerrechts. Die russische Führung behauptete, Georgiens Vorgehen gegen Südossetien sei Völkermord, und begründete ihr Einschreiten weiter damit, dass das Leben und die Würde russischer Bürger in Gefahr gewesen seien. Die Auslegung dieses Prinzips durch die russische Führung widerspricht jedoch den UN-Bestimmungen, die die Verantwortung eines Staates zum Schutz seiner Bevölkerung innerhalb des eigenen Staates ermöglicht sowie als Unterstützung durch einen anderen Staat, falls dieser nicht dazu in der Lage ist. Dabei konnte Russland bisher nicht beweisen, dass die ossetische Bevölkerung tatsächlich dieser Gefahr ausgesetzt war und ein solcher Militäreinsatz gerechtfertigt gewesen wäre. Die georgische Führung mag die Absicht verfolgt haben, Südossetien mit einem Überraschungsangriff zu erobern, aber die Osseten als nationale bzw. ethnische Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten, war offensichtlich nicht das Ziel von Tiflis.²⁹ Russland kann sich für seinen Gegenangriff auf Georgien auf das Selbstverteidigungsrecht berufen (Art. 51, Satz 1 UN-Charta). Das gilt sowohl individuell, da georgische Streitkräfte gezielt gegen die in Südossetien stationierten russischen »Peacekeeping-Kräfte« vorgegangen sind, als auch kollektiv, da das südos-

setische Parlament Russland um Beistand gebeten hat. Dagegen war der massive russische Militäreinsatz in Westgeorgien und am Schwarzen Meer ein schwerer Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn er diene nicht dem Zweck des Zurückschlagens der georgischen Truppen und der Wiederherstellung des Status quo, sondern dazu, die militärischen Möglichkeiten Georgiens zu zerstören. Damit waren diese Aktionen völkerrechtswidrig.³⁰

In Bezug auf die Bekämpfung von Separatismus und die einseitige Anerkennung Südossetiens und Abchasiens betreibt Russland seit Jahren eine widersprüchliche Politik: Grundsätzlich setzt es die eigene Souveränität über alles und zählt Separatismus zu den Kräften, die aktuell die Sicherheitspolitik herausfordern. In dieser Argumentationslinie kritisiert Moskau die Kosovo-Politik des Westens mit dem Hinweis, dass die Legalisierung von Sezession das Völkerrecht beschädige. Gleichzeitig hat es seinen eigenen Sezessionskonflikt in Tschetschenien mit äußerster Brutalität beendet und sich jegliche Kritik als Einmischung in innere Angelegenheiten verboten. Im Gegensatz dazu kooperiert Russland im postsowjetischen Raum seit Jahren mit Sezessionsregierungen wie in Südossetien und Abchasien oder in Transnistrien und hat nun zwei dieser abtrünnigen Gebiete als souveräne Staaten anerkannt. Problematisch erscheint dabei insbesondere im Kaukasus, dass Russland ein Monopol auf Peacekeeping beansprucht, jedoch kein Interesse daran hat, Neutralität und Distanz zu den Konfliktparteien zu wahren.³¹

Russland glaubt das Recht zu haben, in seinen traditionellen Einflussgebieten wie dem Kaukasus oder Zentralasien unilateral handeln zu können, ohne sich mit der Weltgemeinschaft abzustimmen. Wenn aber Moskau einmal nicht in der Lage ist, internationale Entwicklungen in seinem Interesse zu beeinflussen, dann ruft es nach multilateralen Lösungsansätzen, bevorzugt im Rahmen der UN.

Russlands Vorschlag für ein neues europäisches Sicherheitssystem

Nach anfänglich eher vagen Äußerungen hat Präsident Dmitrij Medwedew in seiner Rede in Evian im Oktober 2008 erstmals konkretere Vorstellungen

zum russischen Vorschlag eines neuen europäischen Sicherheitsvertrags geäußert.³² Der Vorschlag beinhaltet den Abschluss eines völkerrechtlich bindenden Vertrags zwischen allen Staaten und Organisationen im euroatlantischen Raum. Dieser soll fünf Schlüsselemente enthalten. Die ersten beiden Punkte legen grundlegende Prinzipien in den zwischenstaatlichen Beziehungen fest: Zwischen den Staaten sollten als erstes die territoriale Integrität und Souveränität respektiert und als zweites die Anwendung von Gewalt oder die Drohung mit Gewalt untersagt werden. Der dritte Bereich betrifft die Gewährleistung gleicher Sicherheit für alle. Damit verbindet Medwedew in seiner Rede drei »Neins«: Keine Gewährleistung der eigenen Sicherheit auf Kosten anderer Staaten, keine Handlungen militärischer Allianzen oder Koalitionen, die die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraumes schwächen würden, und keine Entwicklung militärischer Allianzen, die die Sicherheit anderer Parteien des Vertrags bedrohen. Als vierter Punkt soll kein Staat oder keine internationale Organisation exklusive Rechte für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa erhalten. Im letzten Punkt fordert er grundsätzliche Regeln für die Kontrolle von Waffen, wobei er sich auf Abkommen bezieht, die insbesondere die russisch-amerikanischen Beziehungen betreffen: den Vertrag über die Nichtverbreitung nuklearer Waffen (NPT) und den über die Begrenzung strategischer, offensiver Waffen (START I), der im Dezember 2009 ausläuft.³³

Trotz des berechtigten Anliegens, das europäische Sicherheitssystem neu zu verhandeln, wird bei der Analyse des russischen Vorschlages deutlich, dass die Schwächung des US-amerikanischen Einflusses in Europa ein zentrales Ziel ist. Das Prinzip Nummer 3, gleiche Sicherheit für alle ohne Zonen unterschiedlicher Sicherheitsniveaus, wird in dieser Form keine Zustimmung bei den ostmitteleuropäischen Staaten finden, kann aber auch nicht im Interesse großer EU-Staaten wie Deutschland und Frankreich sein.³⁴ Denn dieses würde bedeuten, dass alle Handlungen, die die Sicherheit anderer Staaten betreffen, ohne vorherige Verhandlungen nicht erlaubt sind. Damit könnte die Stationierung des US-amerikanischen Raketenschildes in Europa nur auf Basis von Verhandlungen mit Russland erfolgen, Moskau hätte ein Veto über alle Entschei-

dungen der NATO. Dieser Vorschlag verdeutlicht ein wichtiges Ziel des Sicherheitsvertrags: die zentrale Rolle der NATO und den sicherheitspolitischen Einfluss der USA in Europa zu schwächen.

Für Russlands Präsident Medwedew verdeutlicht der Georgien-Konflikt die Notwendigkeit, einen neuen Sicherheitsvertrag für Europa zu verabschieden.³⁵ Dieser Konflikt habe seiner Meinung nach gezeigt, dass die existierenden Sicherheitsstrukturen nicht funktionieren und erneuert werden müssten. Grundsätzlich ist die Frage berechtigt, ob die bestehenden Sicherheitsstrukturen für die aktuellen Herausforderungen ausreichend sind bzw. ob Russland darin genügend berücksichtigt wurde. Russland hat über die 1990er Jahre immer wieder Reformvorschläge für die europäische Sicherheit oder die Vereinten Nationen unterbreitet, die jedoch kaum Beachtung fanden. Hierin sowie in der andauernden Erweiterung der NATO in den postsowjetischen Raum ohne Rücksicht auf russische Ängste und Interessen ist eine Frustration in der russischen Führung entstanden, die die heutige Konfrontation prägt. In Russland hat sich damit das Gefühl entwickelt, in einer Phase der inneren Schwäche nicht ernst genommen worden zu sein. Daraus ist eine Vertrauenskrise entstanden, die zu einer beiderseitigen Überreaktion im Zusammenhang mit dem Georgien-Krieg und der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens im Sommer 2008 führte und diesen Konflikt von einem regionalen zu einem internationalen werden ließ. Keine bestehende Sicherheitsstruktur konnte die sich seit Monaten anbahnende Auseinandersetzung zwischen Russland und Georgien bis hin zum Krieg verhindern. Insbesondere zur Lösung der seit Anfang der 1990er Jahre eingefrorenen Konflikte im postsowjetischen Raum fehlen Lösungsmechanismen, das gilt ebenso für Transnistrien, Berg-Karabach wie für die Krim. Weiterhin existiert keine Einigung über bestehende Verträge zur Rüstungskontrolle und Abrüstung: START 1 läuft Ende 2009 aus und die ausstehende Ratifizierung des reformierten KSE-Vertrags durch die NATO hat zu einer Aussetzung seiner Teilnahme durch Russland im Dezember 2007 geführt. Diesen wichtigen Verträgen für die Sicherheit in Europa haben die US-Regierung unter Präsident Georg W. Bush und die EUZ-Staaten zu wenig Beachtung gewidmet. Dies scheint sich unter dem neuen Präsi-

denten Barack Obama zu ändern, der bereits angekündigt hat, Rüstungskontrolle als wichtiges Thema anzugehen, und über seine Außenministerin Hillary Clinton an Russland positive Signale sendet.³⁶

Grundsätzlich sollte Russland als ein Land mit zentraler Bedeutung für die Sicherheit in Europa in Überlegungen zu europäischen Sicherheitsfragen eingebunden werden. Moskaus Ziel, den Einfluss der USA und der NATO in Europa zu schwächen, kann in dieser Form jedoch von keinem EU-Staat Unterstützung finden. Gleichzeitig wäre es falsch, aus diesem Grund den russischen Vorschlag zu ignorieren. Für Moskau ist es wichtig, ernst genommen zu werden, was in erster Linie durch eigene konkrete Vorschläge für die Reform der europäischen Sicherheit durch die EU-Staaten erfolgen könnte. Hierzu könnten insbesondere konkretere Vorstellungen zur Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle sowie der Energiesicherheit in Europa zählen. Gerade in diesen Bereichen hat sich Russland bisher eher zögerlich verhalten und sollte stärker in die Verantwortung genommen werden. Gleichzeitig würde sich Moskau mit einer Reaktion auf den russischen Vorschlag durch die USA und die EU ernst genommen fühlen und in direkten Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe seinem Anspruch als Führungsmacht Bestätigung erhalten. Allein das wäre bereits ein Anreiz, um ein gewisses Entgegenkommen zu zeigen.

Russlands multipolare Welt

Russlands Eintreten für eine multipolare Weltordnung Anfang der 1990er Jahre sollte der Neuordnung der internationalen Beziehungen dienen, entwickelte sich aber in erster Linie zu einem taktischen Instrument gegen die Dominanz der USA. Russland war nach der Auflösung der Sowjetunion zu schwach, um als internationale Macht von Bedeutung aufzutreten. Die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat sicherte Moskau in einer äußerst schwierigen innenpolitischen Lage ein gewisses Prestige. Russland hat sich in den 1990er Jahren verstärkt an Friedenseinsätzen der UN beteiligt und so eine Integration in bestehende multilaterale Strukturen vorangetrieben. Von Anfang an lag jedoch sein Hauptinteresse auf Konfliktlösung im post-

sowjetischen Raum. Ziel war und ist es, in seinem traditionellen Einflussgebiet auch ohne die UN mit Hilfe von Moskau kontrollierten Regionalorganisationen Krisen selbst zu lösen und seine Position als regionale Ordnungsmacht zu stärken.

Moskaus multipolare Welt kann in erster Linie als eine Allianz gegen die US-amerikanische Dominanz in der internationalen Politik verstanden werden, dem Fixpunkt russischer Außenpolitik. Dafür kooperiert es mit China und Venezuela oder unterstützt den Iran. Trotz eines relativ hohen Wirtschaftswachstums in den letzten Jahren ist Russland der globalen Position der USA bis heute nicht gewachsen.³⁷ Das kränkt Moskau am meisten. Dies wird sich trotz der gravierenden Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die USA auch nicht ändern, da die russische politische Elite die acht Jahre Wirtschaftswachstum seit 2000 nicht für eine innere Modernisierung genutzt hat. Die globale Finanzkrise hat die Strukturdefizite der russischen Wirtschaft – mangelhafte und veraltete Produktions- und Infrastruktur, demographische Krise, Defizite im Bildungssystem, Korruption usw. – deutlich sichtbar gemacht. Russland bleibt ein Akteur von regionaler Bedeutung, der vor allem aufgrund seiner Energieressourcen Einfluss ausüben kann.

Grundsätzlich hat sich jedoch an der Ausrichtung russischer Außenpolitik und dem Eintreten für eine multipolare Weltordnung in den letzten 20 Jahren wenig verändert. Moskau fordert nicht mehr oder weniger als noch in den 1990er Jahren, nur nehmen wir seine Bedeutung in der internationalen Politik wieder verstärkt wahr. Auch in Bezug auf den Iran fährt Moskau seit Jahren eine Politik, die seine Position im Mittleren Osten stärken soll und vor allem das Ziel verfolgt, die USA in der Region zu schwächen. Im Sicherheitsrat war es neben China eben auch Moskau, das schärfere Sanktionen gegen Teheran bisher verhindert hat. In erster Linie ist es Moskaus aggressive Rhetorik, die im »Westen« Ängste hervorruft und zu einer neuen Wahrnehmung Russlands führt. Russland scheint wieder gefährlich zu sein, könnte unsere Energieversorgung, den UN-Sicherheitsrat usw. blockieren. Das Neue an der russischen Außenpolitik in der Putin-Ära ist, dass Moskau weniger auf militärische Macht denn auf seine wichtigste Ressource Rohstoffe

gesetzt hat. Mit einer geschickten Energiepolitik hat Russland die postsowjetischen Staaten (Zentralasien als Lieferanten, Belarus/Ukraine als Empfänger von Gas) an sich gebunden und die Abhängigkeiten von möglichen Rivalen (China) oder Partnern (EU/Deutschland) in diesem Bereich erhöht.

Der Umgang mit Russland wird nicht dadurch erschwert, dass es zu stark geworden ist, sondern dass es weiterhin zu schwach ist, um als verlässlicher Partner gelten zu können. Russland fühlte sich in den 1990er Jahren gedemütigt und überschätzte in den letzten zwei Jahren seine Möglichkeiten infolge der positiven Wirtschaftsentwicklung. Gleichzeitig diente diese aggressive Rhetorik gegenüber dem Westen, der NATO und den USA auch dazu, das von Wladimir Putin geschaffene politische System im Innern zu stabilisieren und vor äußeren Einflüssen zu schützen. Dies hatte eine besondere Bedeutung im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2007/08. Die Auswirkungen der globalen Finanzkrise werden Russlands internationale Position schwächen und könnten zu mehr Kooperation nach außen führen. Die globale Finanzkrise könnte zu einem Wendepunkt für die russische Führung werden. Das auf einem hohen Preis für Öl und Gas beruhende Wirtschaftswachstum geht seit Ende 2008 stark zurück, mit massiven Auswirkungen auf den Wohlstand der Bevölkerung. Gleichzeitig treten die strukturellen Schwächen der russischen Wirtschaftspolitik klarer hervor, was auch zu einer Legitimitätskrise der russischen Regierung führen kann. Die Abhängigkeit Russlands von einem hohen Ölpreis und von Auslandsinvestitionen verdeutlicht der russischen Führung ihre starke Verknüpfung mit internationalen Entwicklungen und der Weltwirtschaft. Nur der Export von Rohstoffen und ausländische Kredite haben Russland dieses hohe Wachstum ermöglicht.

Trotzdem ist Russland ein wichtiges Land für die europäische Sicherheit, welches besondere Beziehungen zu bestimmten Schlüsselregionen (Iran, Afghanistan) besitzt und damit für die internationale Konfliktlösung von Bedeutung ist. Um so wichtiger erscheint es, Russland soweit wie möglich in bestehende Strukturen einzubinden und, falls nötig, neue Instrumente zur Kommunikation und Konfliktlösung auszuhandeln. Hierfür könnte auch der rus-

sische Vorschlag für einen neuen Sicherheitsvertrag in Europa aufgegriffen werden. Jedoch ist es nur sinnvoll, mit Moskau Verhandlungen zu beginnen, wenn die europäischen Staaten eine gemeinsame Position entwickelt haben. Auf Medwedews Vorschlag muss mit Konzepten geantwortet werden, die sich auf einen Konsens innerhalb der EU stützen. Die EU-Staaten dürfen sich bei diesem Thema und bei ihrer Russland-Politik insgesamt nicht erneut spalten lassen, sonst werden sie nicht dazu in der Lage sein, für sie wichtige Entwicklungen in der Energie- und Sicherheitspolitik zu beeinflussen. Gerade Fragen von Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle sollte wieder stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden, immerhin liefert Russland weiterhin Waffen in Krisenregionen, und die Ängste vor russischen Interventionen im postsowjetischen

Raum nehmen zu. Hier ist eine enge Abstimmung mit den USA erforderlich. Für Russland wäre es bereits ein Erfolg, wenn es bei seinem Bemühen um eine Neugestaltung der Sicherheitsstrukturen in Europa ernst genommen werden würde. Grundsätzlich sollte Russland klar gemacht werden, dass sein internationales Engagement willkommen ist, es dabei aber Verantwortung übernehmen muss. Moskau kann nicht ständig sein Mitbestimmungsrecht als permanentes Mitglied des UN-Sicherheitsrats geltend machen, ohne dabei dem Status entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Gleichzeitig sollten die EU und die USA Russland zwar nicht dämonisieren, aber ernst nehmen.

Dr. Stefan Meister, Programmmitarbeiter Russland/Eurasien, Forschungsinstitut der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Sergei Lavrov, Russia and the World in the 21st Century, in: Russia in Global Affairs, Nr. 3, July-September 2008, S. 1.
- 2 Lavrov, ebd., S. 4.
- 3 Mitglieder sind: Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan. Vgl. die offizielle Website der Organisation: <<http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm>> (abgerufen am 10.3.2009).
- 4 Azhdar Kurtov, The CSTO, GUAM: Transformation of the post-Soviet area, in: Central Asia and the Caucasus, Nr. 3-4/2008, S. 262–276, <[http://www.ca-c.org/online/2008/journal_eng/cac-03-04/cacE\(3-4\),2008.pdf](http://www.ca-c.org/online/2008/journal_eng/cac-03-04/cacE(3-4),2008.pdf)> (abgerufen am 13.2.2009).
- 5 Stephen Blank, Russia and Central Asian Gas: Recent trends and their implications, in: Central Asia-Caucasus Analyst, Nr. 19/2008, S. 9–11, <<http://www.cacianalyst.org/files/080319Analyst.pdf>> (abgerufen am 10.3.2009).
- 6 Mark A. Smith, A Review of Russian Foreign Policy, Conflict Studies Research Centre, July 2007, S. 5, <[http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/russian/07\(20\)MAS.pdf](http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/russian/07(20)MAS.pdf)> (abgerufen am 13.2.2009).
- 7 Celeste Wallander widerspricht zu Recht der These, Russland betreibe in erster Linie eine revisionistische oder postimperiale Politik. Sie bezeichnet Russlands proaktive Politik unter Putin als Transimperialismus, d. h. transnational und imperialistisch. Celeste A. Wallander, Russian Transimperialism and its implications, in: The Washington Quarterly, Frühjahr 2007, S. 107–122, hier: S. 110–111.
- 8 Kyrgyz Parliament Approves Plan to Close U.S. Air Base, in: Washington Post, 2.2.2009, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/19/AR2009021900303.html>> (abgerufen am 11.3.2009).
- 9 Medvedev Visits as Uzbekistan Looks West...Again, in: RFE/RL, 22.1.2009, <http://www.rferl.org/content/Medvedev_Visits_As_Uzbekistan_Looks_West_Again/1373282.html> (abgerufen am 13.2.2009).
- 10 Andrej Zagorskij, Der Machtwechsel in Moskau – die außenpolitische Hypothek, in: Russlandanalysen, Nr. 155/2008, S. 3, <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen155.pdf>> (abgerufen am 13.2.2009).
- 11 Günther Unser, Russland und die Vereinten Nationen (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 8), Köln 2000, S. 10.
- 12 Russian Federation, Concept of the World in the 21 century, <<http://www.bits.de/EURA/concept21.pdf>> (abgerufen am 17.12.2008).
- 13 Vgl. Jacques Rupnik, Die Welt im Balkanspiegel: das Agieren der Großmächte, in: Dunja Melcic (Hg.), Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Opladen, Wiesbaden 1999, S. 463–477, hier: 472.
- 14 Ein Beispiel ist die Beteiligung russischer Truppen an Missionen in Afrika und dabei u. a. der Ausbildung von Polizisten. Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Russian Relations with Sub-Saharan African Countries, <http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/itogi06/DEF4B16F1CA22378C325725100416ACD> (abgerufen am 13.2.2009).
- 15 Mitte Oktober hat der russische Verteidigungsminister, Anatolij Serdjukow, eine umfassende Militärreform angekündigt, infolge der u. a. kleinere, mobilere, mit moderner Technik ausgerüstete Einheiten gebildet und die Offiziers-

- und Kommandostrukturen reduziert und erneuert werden sollen. Vgl. <<http://www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=52704>> sowie: Vse ministry ne delajut eto, in: Kommersant', 15.10.2008, <<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1041044&NodesID=2>> (abgerufen am 13.2.2009).
- 16 Kristin Ven Bruusgaard, The Future of Russian Peacekeeping, in: Carnegie Briefing, Nr. 2/2007, S. 5, <http://www.carnegie.ru/en/pubs/briefings/PB%20_June_2007_fin_07_06.pdf> (abgerufen am 13.2.2009).
- 17 <<http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/press/250708eprel.htm>> (abgerufen am 4.11.2008).
- 18 Der russische Begriff »mirotvorec« wird als »peacekeeping« übersetzt, bedeutete aber wörtlich übersetzt »peacemaker«.
- 19 Bruusgaard (Anm. 16), S. 2–3.
- 20 Ebd. S. 4.
- 21 Grundsätzlich fehlt eine strategische Planung für »Friedenseinsätze«, Russlands Operationen erfolgen ad hoc und werden durch Improvisation den lokalen Bedingungen angepasst, vgl. Stephen J. Cimbala, Russia and armed persuasion, Lanham [u. a.] 2001, S. 153–154.
- 22 Vgl. Ministerstvo inostrannyh del Rossijskoj Federacii, Obzor vnešnej politiki, Mnogostoronnjaja diplomatija (Außenministerium der Russischen Föderation, Übersicht über die Außenpolitik, Kap. multipolare Diplomatie), 27.3.2007, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/106e7bfcd73035f043256999005bcbbb/3647da97748a106bc32572ab002ac4dd?OpenDocument> (abgerufen am 6.1.2009).
- 23 President Rossii Dmitrij Medvedev, Vystuplenie na vstreče s predstaviteljami političeskich, parlamentskich i obščestvennyh krugov Germanii (Präsident Russlands Dmitrij Medwedew, Auftritt auf einem Treffen mit Vertretern politischer, parlamentarischer und gesellschaftlicher Kreise Deutschlands), 5.8.2008, <http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/05/1923_type63374type63376type63377_202133.shtml> (abgerufen am 13.2.2009).
- 24 Ebd.
- 25 Ministerstvo inostrannyh del Rossijskoj Federacii, Vystuplenie Ministra S.V. Lavrov na 63-j sessii General'noj Assamblej OON, New York, 27.9.2008 (Außenministerium der Russischen Föderation, Auftritt des Ministers S.W. Lawrow auf der 63. Sitzung der Generalversammlung der UN), New York, 27.9.2008, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/1D1EE9C1F0E6A320C32574D20028D143> (abgerufen am 13.2.2009).
- 26 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008, unofficial translation, <<http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/d48737161a0bc944c32574870048d8f7?OpenDocument>> (abgerufen am 7.10.2008).
- 27 International Crisis Group, Russia versus Georgia: The Fallout, 2008, S. 26, <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636>> (abgerufen am 13.2.2009).
- 28 Ebd. S. 26.
- 29 Vgl. Otto Luchterhand, Völkerrechtliche Aspekte des »Georgien-Krieges« 2008, in: Russland-Analysen, Nr. 169/2008, S. 5–8, <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen169.pdf>> (abgerufen am 5.1.2008).
- 30 Ebd.
- 31 Uwe Halbach, Der »Südostsetien-Krieg«: Die regionale Dimension, in: Russland-Analysen, Nr. 169/2008, 19.9.2008, S. 4, <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen169.pdf>> (abgerufen am 5.1.2009).
- 32 President Rossii Dmitrij Medvedev, Vystuplenie na konferencii po mirovoj politike, Evian, 8.10.2008, <http://www.kremlin.ru/appears/2008/10/08/1619_type63374type63377type82634_207422.shtml> (abgerufen am 14.10.2008).
- 33 Ebd.
- 34 Marcin Kaczmarek, The Russian proposal for a new European security system, in: Center for Eastern Studies Commentary, Nr. 11/2008, 16.10.2008, <<http://www.osw.waw.pl/en/epub/ecomment/2008/081016/Commentary11.htm>> (abgerufen am 19.12.2008).
- 35 Vgl. Anm. 23.
- 36 So kündigte Hillary Clinton an, dass sie mit dem russischen Außenminister Lawrow bereits übereingekommen sei, bis Ende des Jahres 2009 ein neues Abkommen über die Begrenzung strategischer Waffen zu erzielen. Vgl. Hillary Clinton predicts new arms treaty with Russia by end of year, in: Guardian, 6.3.2009, <<http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/06/hillaryclinton-obama-administration>> (abgerufen am 11.3.2009).
- 37 Ein Beispiel für diese Realität zeigt der Vergleich der Auftritte des US-amerikanischen Vizepräsidenten Joseph R. Biden und des stellvertretenden russischen Ministerpräsidenten Sergej B. Iwanow auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009. Während Biden über die unterschiedlichen globalen Herausforderungen der USA sprach und dabei auch über Russland, stellte der Fokus der Rede von Iwanow ausschließlich die USA dar; vgl. <http://www.securityconference.de/konferenzen/reden.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&jahr=2009&> (abgerufen am 16.2.2009).

