

## Russia's Role in Europe and its Security Concerns

by Gernot Erler, MdB

Nach dem Ende des Kalten Krieges und den politischen Veränderungen der Jahre 1989 bis 1991 hat sich noch kein neues politisches Weltssystem entwickelt. Die Auflösung von Sowjetunion und Warschauer Pakt hinterließ Amerika als einzige handlungsfähige Weltmacht. Aber die Vereinigten Staaten haben sich noch nicht definitiv entschieden, wie sie mit ihrer globalen Machtrolle, die an globale Verantwortung gekoppelt ist, umgehen sollen. Der Erbe des einstigen Weltmachtrivalen Sowjetunion, die Russische Föderation, sucht ebenfalls nach einem angemessenen Platz in der Weltpolitik, dabei aktuell beeinträchtigt von einem krisenhaften Mangel an politischen und wirtschaftlichen Ressourcen. Sicherheitsrisiken für den Zusammenhalt der Föderation zwingen Moskau, den Blick nicht nur nach Europa, sondern auch nach Süden zu richten, in den Kaukasus und in die kaspische Region. Und in Europa schickt sich die Europäische Union zwar an, zu einer ernstzunehmenden ökonomischen Großmacht zu werden, was aber bisher von einer häufig beklagten Schwäche begleitet wird, eine wirksame gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik zu entwickeln.

So kommt für die historisch schon so oft gestellte Frage Rußland und Europa ein uneinheitliches Bild zustande. Während die Bundesrepublik Deutschland ihre EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 1999 dazu nutzen will, eine abgestimmte Rußlandpolitik der Europäischen Union ("gemeinsame Strategie") zu definieren, hört man in Moskau nach den amerikanisch-britischen Militärmaßnahmen gegen den Irak im Dezember 1998 wieder einmal Vorschläge für "Strategische Allianzen" mit Indien und China. Die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise seit August 1998 hat die russische Politik noch schwerer voraussagbar gemacht. Wer sich heute mit der Rolle Rußlands in Europa beschäftigt, kann sich insofern kaum auf eine klare Positionierung oder gar ein "grand design" berufen. Eher lassen sich einige Erfahrungen und Interessen definieren.

Europa ist an einem stabilen und berechenbaren Rußland als großem Nachbarn im Osten interessiert. Und Europa möchte Rußland gerne als Partner bei der Lösung sicherheitspolitischer Probleme gewinnen. Die Erfahrung zeigt, daß es richtig war, Rußland in die Lösungskonzepte für die bosnischen Konflikte einzubeziehen: als Mitglied der Kontaktgruppe und als Bereitsteller eines Kontingents für SFOR. Vieles spricht dafür, daß eine Einbeziehung Moskaus bei der politischen Lösung des Kosovo-Konflikts ebenfalls hilfreich sein könnte. Die russische Wirtschaftskrise hat uns gleich mit mehreren Erkenntnissen versorgt: Längst hat nicht nur das europäische, sondern auch das internationale Kapital so viele Interessen in Rußland, daß das Moskauer Finanzdesaster und seine politischen Folgen keine Randerscheinung mehr darstellen, sondern nach einer für alle Beteiligten akzeptablen Lösung rufen. Außerdem gefährdet die russische Zahlungsunfähigkeit Arbeitsplätze in Westeuropa. Und schließlich zieht die russische Krise auch die GUS-Nachbarschaft sowie Handelspartner in den mittel und osteuropäischen Staaten in Mitleidenschaft - in gefährlicher Weise z. B. die Ukraine, an deren stabiler Entwicklung der Westen ein ausgeprägtes Interesse hat.

Insofern blickt Europa im Vergleich zu den Zeiten des Kalten Krieges immer noch mit Sorge nach Osten, aber mit umgekehrtem Vorzeichen: Nicht die Stärke Rußlands erscheint bedrohlich, sondern seine Schwäche. Zumindest erscheint es ratsam, sensibel mit russischen Interessen umzugehen. Moskau hat derzeit keine ausreichenden Machtmittel, um ein westliches Ausnützen seiner Schwäche zu verhindern. Aus europäischer Sicht würde dies aber mittelfristig erheblichen Schaden anrichten.

Bei dem Prozeß der Osterweiterung der NATO und überhaupt bei der Frage des Verhältnisses der Russischen Föderation zur NATO ist es bisher zumindest in der Konzeption gelungen, die wünschenswerte Balance zu halten. Moskaus politische Klasse betrachtet die Aufnahme von ehemaligen Mitgliedern der östlichen Allianz (Warschauer Pakt) in das westliche Bündnis bis heute als eine gegen Rußlands Interessen gerichtete Politik. Rußland kann die Osterweiterung der NATO aber nicht verhindern. Es war also nicht politische Notwendigkeit, sondern Rücksicht auf die europäischen Interessen, Rußland mittelfristig als Partner gewinnen zu wollen, wenn 1997 mit der NATO-Rußland-Grundakte der Erweiterungsprozeß des westlichen Bündnisses mit einem großzügigen Kooperationsangebot an Moskau gekoppelt wurde.

Die Grundakte hat eine herausragende politische Bedeutung. Zyniker sagen, sie war der freiwillige und überteuerte Kaufpreis für etwas, das der Westen sich auch kostenlos nehmen konnte. In Wirklichkeit hängt die Glaubwürdigkeit jeder westlichen Kooperationsofferte an Moskau von einer überzeugenden Implementierung der Zusagen ab, die der Russischen Föderation in der Grundakte gemacht wurden. Der Geist der Grundakte könnte - weit über die Einzelfragen der NATO-Osterweiterung hinaus - zur Grundlage eines neuen Verhältnisses zwischen Rußland und Europa werden. Ein Scheitern der Grundakte würde die Kräfte in Rußland stärken, die immer am Feindbild NATO festgehalten haben, und würde Rußland von Europa entfernen.

Die NATO-Rußland-Grundakte vom 27.05.1997 enthält kurz zusammengefaßt drei wichtige Verabredungen: Die Bildung eines "Ständigen NATO- Rußland-Rates" zur Klärung europäischer Sicherheitsfragen, die Stärkung der OSZE sowie die Anpassung des KSE-Vertrages über die konventionelle Abrüstung als des wichtigsten europäischen Abrüstungsvertrages an die seit 1989 erfolgten politischen Veränderungen.

Eine Zwischenbilanz zeigt, daß sich der Ständige NATO-Rußland-Rat allmählich zur wichtigsten Institution für eine kooperative und partnerschaftliche Sicherheitszusammenarbeit mit Rußland entwickelt. Hier wird der russische Beitrag zur Friedenssicherung in Bosnien (SFOR-Beteiligung mit einer russischen Brigade von ca. 1330 Mann) politisch begleitet. Hier haben ab Frühjahr 1998 die Konsultationen mit Rußland zur Kosovo-Krise stattgefunden. Der Rat hat mit Rußland Fortschritte erzielt im Bereich gemeinsamer Friedenseinsätze, bei der Weiterentwicklung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), bei der Festigung des NPT-Regimes (Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen) und bei der atomaren Abrüstung. Der Ständige Rat beschäftigt sich aber auch mit wissenschaftlicher Zusammenarbeit, mit Kooperation im Bereich der Umwelt, ja sogar mit Rüstungszusammenarbeit und Programmen zur Umschulung und zivilen Eingliederung pensionierter russischer Offiziere.

Es gibt Zeugnisse dafür, daß das praktische Zusammenwirken von amerikanischen und russischen Einheiten im Rahmen von SFOR mehr zum Abbau traditioneller Feindbilder beigetragen hat, als jede Seminarreihe dies erreichen könnte. Während der Irak-Krise im Dezember 1998 berief Moskau zwar aus Protest gegen die amerikanisch-britische Intervention seine Botschafter aus Washington und London zurück, der Meinungs-austausch und die gemeinsame politische Arbeit im Ständigen NATO-Rußland-Rat liefen aber weiter. Der Rat hat sich somit nicht nur Buchstabe und Geist der Grundakte getreu entwickelt, sondern inzwischen auch eine Eigendynamik entwickelt, die ihn zu einem willkommenen Instrument präventiver Sicherheitspolitik und zu einem immer weniger verzichtbaren Forum für den Austausch sowie die Kooperation zwischen USA, Europa und Rußland macht.

Anders sieht es mit der Verabredung aus, die OSZE zu stärken, die in der Grundakte als "einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation" bezeichnet wird, der in Europa eine "Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität" zukomme. Tatsächlich übernimmt die OSZE immer wieder neue Aufgaben, vor allem im Bereich der politischen Absicherung von Friedens- und Waffenstillstandsvereinbarungen bis hin zur Durchführung und Kontrolle demokratischer Wahlen in Krisengebieten. Die OSZE wird für diese schwierigen und gefährlichen Aufgaben aber - anders als in der Grundakte vereinbart - nicht ausreichend ausgestattet. Als typisches Beispiel kann die Aufgabe angesehen werden, die die OSZE in der Kosovo-Krise übernehmen sollte. Zur Überwachung der Abmachungen zwischen Holbrooke und Milosevic vom Oktober 1998 sollte die OSZE 2000 unbewaffnete Monitore in den Kosovo entsenden, abgesichert durch eine in Mazedonien stationierte "Extraction Force" der NATO. Aber auch nach drei Monaten war das OSZE-Kontingent vor Ort noch nicht vollständig einsatzfähig. Die zentrale Rolle, die die OSZE in Europa bei der Krisenprävention und bei der politischen Absicherung von Friedensprozessen spielen kann und soll, steht in einem Mißverhältnis zu den tatsächlichen Kapazitäten der OSZE. In diesem Punkt sind die Zusagen aus der Grundakte erst noch zu erfüllen.

Bisher ist der Weg leider auch noch nicht frei zur Umsetzung des dritten zentralen Punktes der Grundakte, nämlich der Anpassung des KSE-Vertrages an die veränderten politischen Rahmenbedingungen und besonders an die beschlossene Erweiterung der NATO. Eigentlich läßt sich schwer nachvollziehen, weshalb eine Einigung so schwerfällt: Die neue politische Landkarte nach 1991 müßte weitere Reduzierungen konventioneller Streitkräfte in Europa ermöglichen, die trotz NATO-Osterweiterung dem alten Kräftegleichgewicht der KSE-Philosophie nahekommen. Bisher ist aber viel Zeit vergeudet worden im Streit um zusätzliche Stationierungen in Krisenfällen ("temporary deployments"). Ironischerweise hat diese Diskussion um Stationierungsrechte in Krisensituationen selbst eine politische Krise ausgelöst. So hat die russische Regierung im Januar 1999 erstmals öffentlich damit gedroht, im Falle des Scheiterns der KSE-Anpassung den Vertrag mittels Einberufung einer außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz insgesamt infrage zu stellen.

Zu einem Scheitern des KSE-Prozesses darf es aber auf keinen Fall kommen. An dem KSE-Prozeß hängen nicht nur eine lange Erfolgsgeschichte konventioneller Abrüstung, sondern auch der ganze Komplex vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und die Reduzierung der Rolle von Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen).

Sollte bis zum April 1999 keine Einigkeit in der KSE-Anpassungsfrage in Sicht sein, käme es zu einer empfindlichen Störung der Feiern zum 50. Jahrestag der westlichen Allianz und seiner Erweiterung um Polen, Tschechien und Ungarn. Der Preis einer unkalkulierbaren Aufgabe des KSE-Prozesses würde weltweit vielen Beobachtern als zu hoch erscheinen für die Osterweiterung der NATO.

Aus all dem ergibt sich, welche zentrale Rolle eine erfolgreiche Umsetzung der Verabredungen aus der Grundakte für die politische Zukunft der NATO und ein kooperatives Verhältnis zwischen Amerika, Europa und Rußland spielt. Daneben gibt es aber noch einen anderen Schauplatz, an dem sich entscheidet, welcher Art das Verhältnis zwischen dem Westen und der Russischen Föderation sein wird. Es geht darum, wie sich der Westen zu dem russischen Problemkomplex stellt, der in Moskau das "Südproblem" genannt wird.

Bei der Auflösung des sowjetischen Imperiums sind im Süden Rußlands acht neue Staaten entstanden, drei davon im Kaukasus, fünf in Zentralasien. In den letzten Jahren hat Moskau nicht nur die politische Kontrolle, sondern in den meisten Fällen auch den politischen Einfluß auf diese Region verloren. Umgekehrt bringen sich

über die transnationalen Mineralölkonzerne, die sich besonders bei den reichen Öl- und Gasvorkommen rund um das Kaspische Meer eingekauft haben, inzwischen westliche und speziell amerikanische Interessen in dieser Region immer mehr zur Geltung.

Angesichts seiner ökonomischen Krise kann Rußland dieser Verschiebung der politischen Ausrichtung seiner Nachbarrepubliken wenig entgegensetzen. Dieselbe Schwäche bedroht aber im Nordkaukasus mittlerweile die Integrität des russischen Staatsverbandes. Tschetschenien, dessen von Moskau zugesagter Wiederaufbau nicht vorankommt, versinkt immer mehr in nichtregierbarer Kriminalität. Aber auch im übrigen Nordkaukasus, besonders in Inguschetien und Dagestan, befindet sich die russische Staatsgewalt in Ermangelung eigener Mittel auf dem Rückzug. Das hinterlassene Vakuum bietet zahlreiche Entfaltungsmöglichkeiten für islamischen Fundamentalismus, für ethnischen Rigorismus, Waffenhandel, Drogenhandel sowie Schmuggel und Kriminalität aller Art.

Es bietet sich geradezu an, diese eklatanten Schwächen und Probleme Rußlands zu nutzen, im ganzen kaukasischen und zentralasiatischen Raum westlich-amerikanische Orientierungen zu etablieren und westlichen geopolitischen Erwägungen zum Durchbruch zu verhelfen - durch Bildung antirussischer "Strategischer Allianzen", durch den Bau von Pipelines, die russisches Territorium umgehen, durch die Substitution traditioneller Handelsbeziehungen mit Moskau und durch den Aufbau intensiverer Beziehungen zwischen der NATO und den acht genannten Staaten. Es gibt einflußreiche Berater, die genau ein solches Vorgehen als Nutzung des derzeit offenstehenden "window of opportunity" empfehlen.

Andere warnen vor einem zu rigorosen Containment russischer politischer und ökonomischer Möglichkeiten im "Former Soviet South". Sie verweisen auf die Unmöglichkeit, unter diesen Umständen jene politische Stabilität in dieser Region zu garantieren, die langfristig auch westliche ökonomische Engagements benötigen. Die ethnisch-sozialen Konflikte dieser Region lassen sich auch mit beschränkten Mitteln immer am Kochen halten. Die Provokation russischer Irredenta-Vorstellungen würde antiwestliche Kräfte in der russischen Innenpolitik stärken. Und niemand kann voraussagen, wie ein in einigen Jahren wirtschaftlich erstarkendes Rußland reagieren wird.

Entscheidend aber ist, daß eine auf Dauer angelegte Kooperationspolitik nicht teilbar ist. Wer Rußland als Partner für die Lösung von Sicherheitsproblemen gewinnen will, wer in Rußland einen interessanten Zukunftsmarkt sieht, wer möchte, daß sich in Rußland stabile demokratische Verhältnisse entwickeln - und die große Mehrzahl der Europäer wünscht all dies - der wird in der gegenwärtigen Phase zwei Prioritäten setzen: Das politische Programm der NATO-Rußland-Grundakte, auch als wichtigste "Begleitstrategie" zur NATO-Osterweiterung, in jedem Punkt ernstnehmen und umsetzen sowie mit Rußland einen fairen, auf Partnerschaft aufbauenden Interessenausgleich in den südlichen Regionen der ehemalige Sowjetunion anstreben. Gerade die europäische Geschichte hat die Zerstörungskraft eines geopolitisch geleiteten Denkens gezeigt, das bedenkenlos Verträge beiseitelegt und Schwächen des anderen ausnutzt. Wir müssen stattdessen die momentanen Schwächen Rußlands in ihrer Gefährlichkeit erkennen.

Bonn, 12.1.1999