

Die russische Forderung nach Sicherheitsgarantien und der Aufbau einer Sicherheitsarchitektur in Europa

Autor: Joachim Schramm*

Stand: 21. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis:

- I. Ein russischer Vorschlag zur Gewährleistung der Sicherheit Russlands und der Mitgliedstaaten der NATO**
- II. Hintergründe**
- III. Erste Reaktionen**
- IV. Stunde der Diplomatie**

Am 17. Dezember 2021 hat das Außenministerium der russischen Föderation den Entwurf eines Vertrages veröffentlicht, den die Russische Föderation den Vertretern der U.S.A. anlässlich eines Treffens im russischen Außenministerium überreicht hat¹. Der Vertragsentwurf hat Maßnahmen zum Inhalt, die der Sicherheit der russischen Föderation und der Mitgliedstaaten der NATO dienen sollen². Gleichzeitig wurde der Text des Entwurfs einer Vereinbarung veröffentlicht, die inhaltlich dem Vertragsentwurf nachempfunden ist, sich aber an alle Mitgliedstaaten der NATO als mögliche Unterzeichner richtet.³ Nachfolgend sollen die wesentlichen Inhalte dieser Texte, die Hintergründe und erste Reaktionen geschildert werden.

Zitierweise: Schramm, H.-J., Die russische Forderung nach Sicherheitsgarantien und der Aufbau einer Sicherheitsarchitektur in Europa, O/L-2-2021,
https://www.ostinstitut.de/files/de/2021/Schramm_Die_russische_Forderung_nach_Sicherheitsgarantien_und_der_Aufbau_einer_Sicherheitsarchitektur_in_Europa_OL_2_2021.pdf.

* Prof. Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

¹ https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1790809/.

² Text des Vertragsentwurfs in russischer Sprache: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/.

³ Text des Entwurfs der Vereinbarung in russischer Sprache:
https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/.

Schramm - Die russische Forderung nach Sicherheitsgarantien und der Aufbau einer Sicherheitsarchitektur in Europa, Ost/Letter-2-2021 (Dezember 2021)

I. Ein russischer Vorschlag zur Gewährleistung der Sicherheit Russlands und der Mitgliedstaaten der NATO

Der Vertragsentwurf beruft sich in der Einleitung auf die Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit, wie sie in der Satzung der Vereinten Nationen (1970), der Schlussakte von Helsinki (1975), der Deklaration von Manila (1982), der Charta der europäischen Sicherheit (1999) und der Vereinbarung zwischen der Russischen Föderation und der NATO (1996), insbesondere die Prinzipien des Gewaltverzichts und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Vertragsparteien, niedergelegt sind. Weiter betont wird der Status der Parteien als atomare Mächte und ihre daraus resultierende besondere Verantwortung für den Frieden.

Der eigentliche Text enthält die Verpflichtung der Parteien, sich jeglicher Maßnahmen zu enthalten, die die Sicherheitsinteressen der anderen Seite berührt (Art. 1) und nicht das Territorium anderer Staaten zu nutzen, um dort Maßnahmen zu ergreifen, die die wesentlichen Sicherheitsinteressen der anderen Seite tangieren (Art. 3). Weiter verpflichten sich die U.S.A., die NATO nicht weiter in östlicher Richtung auszudehnen (Art. 4).

Weitere Artikel haben ein Verbot der Dislozierung von Waffen in Regionen zum Inhalt, in denen die andere Seite dies als eine Gefährdung ihrer Sicherheit wahrgenommen würde (Art.5). Kurz- und Mittelstreckenraketen sollen dabei nur auf dem eigenen Territorium des Landes aufgestellt werden (Art.6). Soweit Kernwaffen bereits außerhalb des eigenen Territoriums disloziert wurden, sollen diese zurückgebracht werden (Art.7).

Der Entwurf der Vereinbarung enthält zunächst die Verpflichtung auf eine friedliche Konfliktlösung (Art. 1) und zur Abhaltung von Konsultationen, darunter im Rahmen des NATO-Russland Rates (Art. 2). Weiter wird in der Vereinbarung der Verzicht auf eine Dislozierung von Mittelstreckenraketen, soweit die andere Partei sie als Gefährdung ihrer Sicherheit verstehen könnte (Art. 5), und der Verzicht auf die Osterweiterung der NATO aufgegriffen (Art. 6). In zwei Punkten geht die Vereinbarung über den Vertragsentwurf hinaus. Art. 4 des Entwurfs der Vereinbarung enthält die Verpflichtung der Russischen Föderation und aller Teilnehmer, keine Streitkräfte außerhalb ihres Territoriums über die Streitkräfte hinaus zu stationieren, die am 27.5.1997 in anderen europäischen Ländern stationiert waren. Das Datum bezieht sich auf den Abschluss der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Kooperation und Sicherheit zwischen der Russischen Föderation und der NATO⁴. Das heißt, Russland möchte den Stand der Beziehungen auf die Zeit vor der NATO-Osterweiterung zurücksetzen, die auf dem Gipfel in Madrid im Juli 1997 beschlossen wurde. Und in Art.7 der Vereinbarung ist vorgesehen, dass diejenigen Teilnehmer der Vereinbarung, die Mitgliedstaaten der NATO sind, darauf verzichten, militärische

⁴ <https://www.nato.int/docu/comm/1997/970527/home.htm>.

Maßnahmen auf dem Territorium der NATO durchzuführen. Damit würde sich Russland ein Eingriffsrecht auf dem Gebiet der Ukraine vorbehalten.

II. Hintergründe

Es liegt nahe, dass diese Texte, die der U.S.-amerikanischen Administration im Zusammenhang mit dem Gespräch zwischen den beiden Präsidenten übergeben wurden, in Verbindung mit der Konzentration russischer Streitkräfte in der Nähe der ukrainischen Grenze stehen. Bei dem Gespräch am 7.12.2021 brachte der U.S.-amerikanische Präsident seine Besorgnis über die Truppenkonzentration zum Ausdruck und forderte eine Anerkennung der Souveränität der Ukraine und eine Rückkehr zur Diplomatie⁵. Der russische Präsident warf dagegen der Ukraine vor, die Umsetzung des Minsker Abkommens zu behindern, und der NATO, ihr militärisches Potential auf dem Gebiet der Ukraine zu erweitern und forderte Sicherheitsgarantien für sein Land⁶. Mitarbeiter seien aufgefordert worden, Konsultationen zu diesem Thema zu beginnen.

Nach dieser Lesart ist der vorrangige Zweck des Truppenaufmarsches in der Vorbereitung dieser diplomatischen Initiative zu sehen. Dem Verhandlungspartner werden die möglichen Konsequenzen vor Augen geführt, die ein Scheitern dieser Konsultationen haben könnte.

Allerdings ist dies nur eine mögliche Deutung unter anderen. Man kann darin auch ein Manöver sehen, das von dem eigentlichen Ziel der Vorbereitung einer Invasion oder zumindest einer abgestuften Eskalation des aus russischer Sicht festgefahren Konfliktes ablenken soll⁷. Für die zweite Deutung würde der Umfang des Aufmarsches sprechen. Das Ausmaß des Aufmarsches könnte aber auch als ein Hinweis darauf zu verstehen sein, dass es Russland ernst meint mit seiner Absicht, sich einer Erweiterung der NATO auf das Gebiet der Ukraine, sei es rechtlich aber auch faktisch durch die Stationierung von Waffen, zu widersetzen. Nach Ansicht des Direktors des Carnegie Centers Moskau, Dmitri Trenin,

NATO membership or not, seeing Ukraine turn into a U.S.-controlled unsinkable aircraft carrier parked on Russia's border just a few hundred miles from Moscow—an apt comparison by my Carnegie colleagues in Washington—is no more acceptable to the Kremlin than that other unsinkable aircraft

⁵ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/07/readout-of-president-bidens-video-call-with-president-vladimir-putin-of-russia/>.

⁶ <http://kremlin.ru/events/president/news/67315>.

⁷ Zu dieser Deutung des Truppenaufmarsches *Härtel* Russischer Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze: Eine Invasion ist möglich, SWP 26.11.2021,

<https://www.swp-berlin.org/publikation/russischer-truppenaufmarsch-an-der-ukrainischen-grenze-eine-invasion-ist-moeglich>.

*carrier, Cuba, was to the White House almost sixty years ago. Any Russian leader would seek to prevent such anchorage, using whatever means they have at their disposal.*⁸

III. Erste Reaktionen

Aus Sicht des ukrainischen Außenministers *Kuleba* handelt es sich um den Versuch Russlands, Osteuropa in Einflussphären aufzuteilen⁹. Er schlägt vor, das russische Ansinnen schlicht zu ignorieren, und verweist darauf, dass eine russische Zusage, die Neutralität der Ukraine zu respektieren, nicht glaubhaft sei. Zum Beleg verweist er auf das Jahr 2014. Zu jener Zeit seien die Proteste in der Ukraine auf den Beitritt zur EU konzentriert gewesen, was Russland gleichwohl nicht davon abgehalten habe, zu intervenieren. Er vertritt die These, man müsse Russland unnachgiebig entgegentreten, weil ein Entgegenkommen von Moskau nicht honoriert werde. Dies zeige der Transnistrien-Konflikt, wo die Regierung direkte Gespräche mit den Separatisten aufgenommen habe. Er sieht den Westen in einem Dilemma: gebe er dem Ansinnen nach, so werte dies die Position Moskaus auf der internationalen Bühne auf, weist man den Vorschlag zurück, biete man Moskau einen Vorwand, zu intervenieren. Er verlangt, Russland aus einer Position der Stärke gegenüber zu treten, zu der die Androhung harter Sanktionen für den Fall der Invasion gehörten ebenso wie die Lieferung von Waffen.

Andere Autoren aus der Ukraine vertreten die Ansicht, dass Russland mit einer Vereinbarung selber gar nicht rechne¹⁰. Dafür sprächen die unannehmbaren Inhalte in Verbindung mit dem Verfahren. Üblicherweise werden derartige Verhandlungen hinter verschlossenen Türen geführt. Wenn der Entwurf hingegen nur einer der möglichen Vertragsparteien übergeben werde und dann veröffentlicht, spreche dies dafür, dass das wesentliche Ziel der Aktion innenpolitische Art sei. Die absehbare Ablehnung der Initiative soll in Russland als Rechtfertigung einer weiteren Isolation dienen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Lukyanov*, Chefredakteur von *Russia in Global Affairs*¹¹. Er hält die russischen Vorschläge aus westlicher Sicht für inakzeptabel. Allerdings kommt er unter Hinweis auf die Radikalität der russischen Vorschläge zu dem Ergebnis, Russland könne im Falle einer Zurückweisung nicht einfach zur Tagesordnung zurückkehren und mit anderen Vorschlägen aufwarten. Er schließt mit der Frage, dass offen sei, wie Russland im Fall einer Zurückweisung reagiere.

⁸ *Dmitri Trenin* Russian Foreign Policy: shifting gears, Carnegie Center Moscow 19.11.2021, <https://carnegiemoscow.org/commentary/85827>.

⁹ <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2021-12-10/dont-sell-out-ukraine>.

¹⁰ *Сидоренко* Путин на всю голову. Почему российский ультиматум НАТО - хорошая новость для Украины <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2021/12/17/7131715/>.

¹¹ <https://eng.globalaffairs.ru/articles/us-nato-wont-accept/>.

IV. Stunde der Diplomatie

Der Vertragsentwurf wie auch der Entwurf der Vereinbarung sind in ihrer vorliegenden Fassung unannehmbar, weil allein die Sicherheitsinteressen Russlands ausreichend Berücksichtigung finden, nicht aber die der östlichen NATO-Partner und gar nicht die Interessen der Ukraine. Die Bestimmung zum Verzicht auf die weitere Osterweiterung in Verbindung mit dem Verbot einer Truppenstationierung in den östlichen NATO-Staaten und einem einseitigen Verzicht auf die Anwendung militärischer Gewalt in der Ukraine für die Bündnispartner, nicht aber für Russland, sind in dieser Form unannehmbar. Damit stellt sich die Frage, ob eine schlichte Zurückweisung eine angemessene Reaktion ist. Dagegen könnte sprechen, dass dies die von Russland ausgehende Instabilität verstärken würde. Zu berücksichtigen ist, dass nach hier vertretener Ansicht die Kernfrage des Problems das von *Trenin* beleuchtete Sicherheitsbedürfnis Russlands ist. Der damit verbundene besondere Status des ‚nahen Auslands‘ ist eine Konsequenz dies Forderung und nicht primäres Ziel. Eine schlichte Zurückweisung in Verbindung mit einer Fortsetzung der Integration der Ukraine in NATO-Strukturen würde die Entschlossenheit Russlands auf die Probe stellen, diese Interessen notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen. 2014 hat Russland diese Entschlossenheit auch unter Beweis gestellt.

Damit stellt sich die Frage, ob es neben Ablehnung und Ignorieren andere Wege gibt. Ein wesentlicher Mangel des Entwurfs ist die völlige Ausklammerung der Interessen und des Selbstbestimmungsrechts der Ukraine, sieht man von dem allgemeinen Verweis auf die UN-Charta ab. Hier sollte es Aufgabe der Diplomatie sein, zu eruieren, ob es in diesem Punkt Verhandlungsbereitschaft auf russischer Seite gibt. Kernfrage ist Anerkenntnis des Umstands, dass eine Mehrheit der ukrainischen Bevölkerung eine Mitgliedschaft in der EU wünscht¹². Sollte die These von dem Vorrang des Sicherheitsbedürfnisses richtig sein, so sollte die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft der Ukraine diese Sicherheitsinteressen nicht berühren. Ein Mitspracherecht Russlands bei der Aufnahme neuer NATO-Mitglieder ist in seiner Absolutheit unannehmbar. Aber ein zeitlich begrenzter Verzicht auf eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine ebenso wie auf eine Dislozierung von Waffen unter bestimmten Bedingungen sollte zu den Punkten gehören, über die der Westen zumindest zu reden bereit ist. Eine Rückkehr zum Status vor der NATO-Osterweiterung, erscheint illusorisch. Ob ein Verzicht auf diese Forderung im Austausch für Erleichterungen im Handel erreichbar ist, könnte aber Gegenstand von Gesprächen sein.

Diese Gedanken stellen keinen Masterplan in eine lichte Zukunft dar. Dazu sind die Fronten derzeit zu verhärtet. Die Aufgabe der Außenpolitik muss darin bestehen, auch auf andere Entwicklungen vorbereitet zu sein. Sie sollen aber deutlich machen, dass Verhandlungen der einzige Weg sind, aus der derzeitigen Lage herauszukommen, und die russischen Entwürfe als eine Aufforderung verstanden

¹² KIIS Geopolitical orientations of residents of Ukraine, June 2021,
<https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1054&page=4>.

werden können, in solche Gespräche einzusteigen. Kurz vor Weihnachten mögen solche Hoffnungen erlaubt sein.

©Ostinstitut Wismar, 2021
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751