

Analyse

Die Möglichkeiten einer Beteiligung an der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union aus russischer Sicht

Larisa Kuzmicheva, Jaroslawl

Zusammenfassung

Insgesamt ist die Kooperation zwischen der EU und Russland im Rahmen der ESVP schwach. Intensiver Dialog und Konsultationen während der gemeinsamen Gipfel und die Dokumente und Erklärungen, die von beiden Seiten unterschrieben wurden, sind in der Praxis nicht weitergeführt worden. Die EU hatte von Anfang an keine genaue Vorstellung darüber, wie das eigene verteidigungs- und sicherheitspolitische Potenzial zu realisieren war. Diese Unklarheiten erschwerten den Dialog der EU mit den Partnerstaaten.

Die russische Seite wiederum war sich nicht sicher, ob die EU früher oder später zu einem starken Akteur wird, der fähig ist, eine selbstständige Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu formulieren; jedoch bestand Russland (in jedem Fall) ständig darauf, am Mechanismus der Entscheidungsfindung in der ESVP auf gleicher Augenhöhe teilzunehmen.

Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Politischer Dialog ...

Von dem Moment an, als die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) initiiert wurde, war offensichtlich, dass zwischen den intensiven russisch-europäischen Konsultationen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einerseits und der schwachen praktischen Kooperation andererseits ein Ungleichgewicht herrschte.

Die Perspektiven der russisch-europäischen Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden oft auf Gipfeltreffen des Europarates sowie auf Gipfeltreffen Russlands und der EU, die zwei Mal im Jahr stattfanden, erörtert. Die erzielten Vereinbarungen, die in gemeinsamen Erklärungen festgelegt sind, sowie die abschließenden Zusammenfassungen der Ergebnisse der Treffen enthalten die folgenden Elemente:

- eine mögliche Einbeziehung Russlands in Operationen, die von der EU in Rahmen der

ESVP durchgeführt werden;

- regelmäßige Treffen zwischen den Vertretern Russlands und der „Troika“ des Komitees für Politik und Sicherheit (ein Mal im Monat);
- Informationsaustausch über Fortschritte in der Entwicklung der ESVP und der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Russlands;
- Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie Beratungen in Fragen internationaler Politik (Nahe Osten, Afghanistan, Irak);
- die mögliche Verwendung von russischen Transportflugzeugen bei Operationen der EU;
- das Paket der „Road Maps“ für vier „Gemeinsame Räume“ zwischen der EU und Russland, das auf dem russisch-europäischen Gipfeltreffen im Mai 2005 verabschiedet wurde, sieht auch einen Austausch von Sicherheitsexperten vor (zwischen dem Institute for Security Studies der EU in Paris (EU ISS) und den entsprechenden russischen akademischen und analytischen Zentren).

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

„Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik will die EU den internationalen Frieden wahren helfen. Sie fördert die internationale Sicherheit und setzt sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und für die Achtung der Menschenrechte ein.“

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht über die Europäische Union (EUV) am 1. November 1993 wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Nachfolgerin der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) eingeführt und durch den Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) fortentwickelt. Seit Januar 2001 bestehen die auf dem Europäischen Rat (ER) in Nizza im Dezember 2000 beschlossenen neuen permanenten Strukturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).“

Quelle: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/europa/eu_aussenpolitik/gasp/index_html

... und praktische Kooperation

Tatsächlich blieben Meinungs- und Informationsaustausch die einzige Möglichkeit der Kooperation, die in vieler Hinsicht rein formal ist. Die symbolische Beteiligung von drei russischen Militärangehörigen an der Polizeimission der EU in Bosnien und Herzegowina im Januar 2003 ist das einzige Beispiel praktischer Zusammenarbeit, obwohl die EU bis jetzt schon neun solcher Missionen durchgeführt hat.

Wenn man die Nichtbeteiligung an Operationen auf dem Territorium der Demokratischen Republik Kongo (die EU hat dort drei von den neun Missionen durchgeführt) mit mangelndem Interesse Russlands erklären kann, trifft eine ähnliche Erklärung wohl kaum auf die EU-Mission auf dem Territorium Georgiens, eines unmittelbaren Nachbarn Russlands und eines Mitgliedes der GUS (Juli 2004) zu.

Fairerweise muss man zugeben, dass Russland selbst auf eine weitere Beteiligung an ähnlichen Operationen verzichtete, weil der vorgeschlagene Mechanismus einer solchen Beteiligung (der auf dem Gipfeltreffen der EU in Sevilla gebilligt wurde) Russland nicht behagte, da es nicht gleichberechtigt in das Entscheidungssystem der EU eingebunden war. Die EU lehnte ihrerseits im Dezember 2002 ein Angebot Russlands für die Verwendung von russischen Transportflugzeugen bei Friedensmissionen ab.

ESVP in der Wahrnehmung der russischen Diplomatie

Russische und europäische Experten betonen die Tatsache, dass Russland ursprünglich die Entscheidung der EU zur Schaffung der ESVP begrüßte. Eine Unterstützung für diese Politik war in einer Reihe von offiziellen Erklärungen russischer Diplomaten wie auch in dem Dokument „Die Strategie der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland in der mittelfristigen Perspektive (2002–2010)“ zu hören. Jedoch meint man gewöhnlich, dass die positive Einstellung Russlands zur Initiative der EU, ein eigenes Sicherheits- und Verteidigungssystem zu entwickeln, durch den Wunsch der russischen Diplomatie bestimmt wurde, die Präsenz der NATO in Europa zu begrenzen, indem sie alternative Organisationen und Initiativen unterstützte.

Mit der Zeit konnte man beobachten, dass das Interesse Russlands an der ESVP eindeutig sank. Als Erklärung kann man eine ganze Reihe von Faktoren nennen, von denen wir hier nur einige aufzählen.

- Zweifel an den Möglichkeiten der EU, die erklärte Politik auch durchzuführen;
- die Tatsache, dass Russland auf Amerika als wichtigen strategischen Verbündeten setzte, besonders nach dem 11. September 2001;

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

„Die ‚Geburtsstunde‘ der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schlug beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999. Im Dezember 2000 beschloss der Europäische Rat in Nizza die Einrichtung neuer, ständig in Brüssel angesiedelter Gremien zur Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zum Aufbau der ESVP. Er fasste Grundsatzbeschlüsse für den Beginn einer Zusammenarbeit zwischen EU und NATO im Bereich der Krisenbewältigung sowie zur Durchführung von Operationen im gesamten Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“ (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen). Durch ein im März 2003 abgeschlossenes Rahmenabkommen mit der NATO verfügt die EU über die Möglichkeit, auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückzugreifen („Berlin Plus“). Seit 2003 fallen auch Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements in die Zuständigkeit der ESVP. Bis heute wurden insgesamt elf Operationen und Missionen im militärischen oder zivilen Rahmen der ESVP eingeleitet. Die ESVP bietet der EU die Möglichkeit, einen europäischen Beitrag zu Friedensmissionen - und dies weltweit - zu leisten. Partner sind dabei auch internationale Organisationen wie OSZE oder die Vereinten Nationen. Die EU und die Vereinten Nationen haben im September 2003 eine ‚Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit im Krisenmanagement‘ verabschiedet.

Die in der Verfassung für Europa enthaltene Solidaritätsklausel setzt wesentliche Impulse für die Fortentwicklung der ESVP. Die Solidaritätsklausel wurde nach dem Terroranschlag von Madrid im März 2004 durch eine politische Erklärung vorab in Kraft gesetzt.

2004 verabschiedet der Europäische Rat das Streitkräfteziel 2010, im gleichen Jahr nimmt die Europäische Verteidigungsagentur ihre Arbeit auf. Für die Planung und Führung von gemeinsamen europäischen Operationen hat der Europäische Rat im Dezember 2004 detaillierte Vorschläge gebilligt (EU-Operationszentrum, Zivil-Militärische Zelle, EU-Planungszelle bei SHAPE und NATO-Verbindungselemente beim EU-Militärstab. Die zivil-militärische Zelle ist seit 2005 operativ.“

Quelle: http://www.auswaertiges.amt.de/www/de/europa/eu_aussenpolitik/esvp/index_html

- der Sicherheitsdialog wiederholte nur das traditionelle Schema der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in Ganzen: „der Triumph des Verfahrens über die Inhalte“ (so die Bewertung eines europäischen Diplomaten).

Europäische Interessen?

Bei der Analyse der russischen Herangehensweisen muss natürlich auch das potenzielle Interesse der EU für die Zusammenarbeit mit Russland in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik berücksichtigt werden. Wenn auch das Interesse der EU an einer formalen Unterstützung der ESVP durch die russische Seite außer Zweifel steht, wird aber die praktische Kooperation durch folgende Faktoren erschwert:

- Die EU wollte ursprünglich eigene Kräfte für Sicherheit und Verteidigung schaffen, Drittländer sollten so wenig wie möglich beteiligt sein.
- Als jedoch klar wurde, dass z.B. bei der Planung von Operationen oder bei der Militärtechnik eigene Kräfte nicht ausreichen, tendierte die EU aus verständlichen Gründen zur NATO (da die Kooperation mit der NATO schon etabliert war und wegen der Doppelmitgliedschaft in EU und NATO) und nicht zu russischen Ressourcen.

Skepsis und höfliche Distanz:

Der Präsident ...

Die detailliertere Analyse des russischen Verhältnisses zur ESVP zeigt, dass letztlich die Positionen des Präsidenten der RF und des Außenministeriums der RF bestimmend waren.

Die Politik Wladimir Putins folgte insgesamt von Anfang an dem Prinzip: Nur eine erfolgreiche Transformation im Inneren (vor allem in der Wirtschaft) kann dazu führen, dass die wichtigen außenpolitischen Probleme gelöst werden können. Es war zu beobachten, dass der Präsident erfolgreichen Linien der russischen Außenpolitik erhöhte Aufmerksamkeit schenkte, während er zu den weniger erfolgreichen höfliche Distanz hielt. So wurde z.B. der schwierige russische Dialog mit den gesamteuropäischen Institutionen durch intensive Beziehungen mit einzelnen europäischen Ländern (insbesondere Deutschland und Italien) kompensiert, denen Putin besondere Bedeutung zumaß. Im Ganzen schenkte der Präsident der Initiative der EU, die ESVP zu formulieren, nicht genügend Aufmerksamkeit.

...und das Außenministerium

Das Außenministerium der RF wurde in Hinblick auf die ESVP m.E. von Anfang an von zwei Irrtümern geleitet: eine skeptische Haltung gegenüber einer Verwirklichung der erklärten Ambitionen

in der Praxis, die mit regelmäßig vorgetragenen Ansprüchen Russlands auf den Status eines gleichwertigen Partners im Entscheidungsfindungssystem der ESVP einhergingen. Erstere Meinung führte dazu, dass sich die russische Diplomatie besonders auf die technische Ausrüstung der ESVP konzentrierte und sich bemühte, diejenigen russischen Mittel zu Verfügung zu stellen, die offensichtlich im Arsenal der EU nicht vorhanden waren (Transportflugzeuge und Aufklärungssatelliten). Der Wunsch, im System der Entscheidungsfindung einen gleichwertigen Status zu erhalten, wurde durch Initiativen für gemeinsame institutionelle Strukturen begleitet; so propagierten russische Diplomaten in Brüssel ab 2003 ein europäisches Katastrophenschutzzentrum (das auf den Erfahrungen des Ministeriums für Ausnahmesituationen der RF aufbauen würde).

Die ESVP in der Wahrnehmung russischer Experten

Wie eine Reihe von Beobachtern zutreffend angemerkt haben, ist für die politische Elite Russlands ein unzureichendes Verständnis der internen Prozesse der EU typisch; dieses spiegelte sich auch in der russischen Haltung zur ESVP wider.

Die Schwierigkeiten im russisch-europäischen Dialog wurden von russischen Wissenschaftlern anfangs durch folgende Faktoren erklärt:

- Russland zog keine praktische Zusammenarbeit mit der EU auf dem Territorium der GUS in Betracht;
- die EU gewährte ihrerseits Russland keine besonderen Privilegien bei gemeinsamen Friedensmissionen in anderen Regionen Europas;
- selbst die Bedingungen für eine russische Beteiligung an Operationen unter der Führung der NATO schienen attraktiver als solche im Rahmen der ESVP.

Typisch ist, dass russische Forscher ihr Augenmerk vor allem auf das Potenzial einer Kooperation im Bereich der Militärtechnologie zwischen Russland und der EU richteten. Gegenwärtig allerdings beschäftigen sie sich immer häufiger mit Empfehlungen, die einen allmählichen Abbau der Unterschiede bei Positionen, Sichtweise und „strategischer Kultur“ Russlands und der EU fördern könnten (europäische Kollegen konzentrieren sich traditionell auf dieses Gebiet wie z.B. T. Forsberg).

Missverständnisse können vermieden werden

Bezogen auf den „Gemeinsamen Raum Äußere Sicherheit“ (einen der vier „Gemeinsamen Räume“, die bei dem russisch-europäischen Gipfeltreffen im

Mai 2005 im Paket der „Road Maps“ verabschiedet wurden) zurückkehren, könnten m.E. die Beachtung folgender Empfehlungen dazu beitragen, auf beiden Seiten Missverständnisse zu vermeiden:

- Russland muss die komplexen institutionellen Strukturen der EU und die Prozeduren zur Entscheidungsfindung sorgfältig studieren und sie verstehen, um unrealistische Erwartungen zu vermeiden, wie z.B. den Anspruch auf einen gleichberechtigten Status in der internen Struktur der EU oder eine Errichtung von gemeinsamen Institutionen;
- auch die schwachen Seiten und ungelösten Probleme der ESVP müssen berücksichtigt werden, dann könnte Russland mit größerer Sicherheit eine Zusammenarbeit zu beiderseitigem Nutzen auf diesen Gebieten anbieten. Wir sind der Meinung, dass Vorschläge zu gemeinsamen groß angelegten Projekten nicht gerechtfertigt sind, da die EU nicht einmal die finanziellen, militärischen, personellen und materiellen Anforderungen der Projekte, die innerhalb der EU selbst konzipiert worden sind, einhalten kann;
- obwohl eine Strategie, die sich auf bilaterale Beziehungen zu führenden Ländern Europas konzentrierte, bestimmte Resultate geliefert hat, sollten die EU als Ganzes und andere Akteure, wie die neuen EU-Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa, nicht außer Acht gelassen werden. Ein konstruktiver Dialog mit ihnen könnte in verschiedener Hinsicht nützlich sein. Erstens sind nicht alle von ihnen Russland gegenüber emotional negativ eingestellt. Zweitens können selbst diejenigen, die eine Zusammenarbeit mit Russland zurückhaltend betrachten, kaum die anderen auf ihre Seite ziehen: Die Beziehungen in der EU-25 sind eine ständige Suche nach Kompromissen; je mehr Verbündete Russland hat, desto mehr werden seine Interessen geschützt. Auch haben die „Neulinge“ in der EU eine große Wegstrecke zurückgelegt, bevor sie zu gleichberechtigten Mitgliedern wurden, und konnten dadurch die Prinzipien der Arbeit der EU analysieren und die effektivsten Kooperationsmodelle innerhalb der

EU erarbeiten. Diese Erfahrung könnte sich auch für Russland als nützlich erweisen, das eine effektivere Kooperation mit Brüssel anstrebt.

Begrenzte Kooperation

Insgesamt ist die Kooperation zwischen der EU und Russland im Rahmen der ESVP schwach. Intensiver Dialog und Konsultationen während der gemeinsamen Gipfel und die Dokumente und Erklärungen, die von beiden Seiten unterschrieben wurden, sind in der Praxis nicht weitergeführt worden. Die Gründe hierfür müssen in den Positionen beider Seiten gesucht werden.

Die EU hatte von Anfang an keine genaue Vorstellung darüber, bis zu welchem Grad sie sich auf das eigene Potenzial im Bereich von Verteidigung und Sicherheit verlassen kann, wie auch darüber, welches die Rolle von „Dritten“ sein könnte und bis zu welchem Grad diese „Dritten“ involviert sein und helfen könnten. Diese Unklarheiten haben den Dialog der EU selbst mit NATO-Mitgliedern (Türkei und USA) bedeutend erschwert. Im Falle der Kooperation der EU mit Russland blieb alles auf gemeinsame Deklarationen beschränkt, selbst die Defizite bei der militärtechnischen Ausrüstung konnten die EU nicht dazu bewegen, auf russische Ressourcen zurückzugreifen.

Die russische Seite war sich nicht sicher, ob die EU früher oder später zu einem starken Akteur wird, der fähig ist, eine selbstständige Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu formulieren; jedoch bestand Russland (in jedem Fall) ständig darauf, am Mechanismus der Entscheidungsfindung in der ESVP auf gleicher Augenhöhe teilzunehmen. Russland verlor auch bald das Interesse an EU-Missionen in Krisengebieten teilzunehmen, da es in den Kommandostrukturen keinen gleichberechtigten Status erhielt und die Kosten einer Beteiligung in vollem Umfang zu hoch gewesen wären; nichtsdestotrotz wäre eine solche Beteiligung ein bemerkenswertes Ereignis in der internationalen Arena gewesen.

*Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann
Redaktion: Hans-Henning Schröder*

Über die Autorin

Larisa Olegovna Kuzmicheva, Kandidatin der Geschichte (Dr. phil.), ist Assistentin am Lehrstuhl für soziale und politische Theorie der P.-G.-Demidov-Staatsuniversität Jaroslawl.

Lesetipps

- Forsberg, T.: The EU-Russia Security Partnership: Why the Opportunity was Missed, *European Foreign Affairs Review* 9/2, 2004, S. 247–267
- Danilov, D.: The EU's Rapid Reaction Capability: a Russian Perspective, in: Houben, M., Becher, K., Emerson, M. (Hrsg.): *Readings in European Security*, Vol. 1, Brussels: CEPS, London: IISS 2002, S. 98–106 oder www.eusec.org/danilov.htm
- Lynch, D. (Hrsg.): What Russia sees, 74 Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, Paris 2005