

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hannes Adomeit / Frank Kupferschmidt

Russland und die Nato

Krise verwalten oder Potentiale entwickeln?

S 10
März 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der Nato
7	Neuansätze unter Putin
10	Kooperationsfelder
10	Kampf gegen den Terrorismus
10	Verhinderung von Proliferation
11	Friedenserhaltende Einsätze
11	Taktische Raketenabwehr
12	Militärreform
12	Rüstungskooperation
12	Weitere Bereiche der Kooperation
13	Militärische Zusammenarbeit
15	Konfliktfelder
15	Das »System Putin«
15	Feindbilder
16	Rivalität im postsowjetischen Raum
20	KSE-Vertrag und Anpassungsabkommen
22	Amerikanische Raketenabwehr in Europa
25	Bilanz der Beziehungen
28	Bestimmungsfaktoren und Triebkräfte
30	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
33	Abkürzungen

*Dr. Hannes Adomeit ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Russland/GUS
Frank Kupferschmidt ist freier wissenschaftlicher Mitarbeiter
der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

Russland und die Nato.

Krise verwalten oder Potentiale entwickeln?

Seit mehr als zehn Jahren bemüht sich die Nato, über praktische Kooperation und vielfältige Kontakte ein »qualitativ neues« Verhältnis zu Russland herzustellen, das von gegenseitigem Vertrauen und Verständnis geprägt wäre. Hatte man dies zunächst für ein realistisches Ziel gehalten, so herrscht heute unter den Mitgliedstaaten des westlichen Bündnisses Ernüchterung über den Stand der Beziehungen. Die Vereinigten Staaten betrachten Russland eher als Störfaktor denn als konstruktiven Partner bei der Lösung internationaler Probleme. Und die neuen Nato-Mitglieder Ostmitteleuropas sehen in Moskau sogar eine potentielle Gefahr für die europäische Sicherheit.

Der Kreml wiederum hat wenig getan, um derartigen Wahrnehmungen entgegenzuwirken. Seit Präsident Wladimir Putins Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 10. Februar 2007 herrschen in Moskau harsche Töne gegenüber den USA und der Nato vor. Zu der martialischen Rhetorik gesellen sich handfeste militärische Maßnahmen. Russland hat die nach dem Ende des Kalten Krieges eingestellten Langstreckenflüge strategischer Bomber wieder aufgenommen, seine Verteidigungsausgaben seit 2001 um das Vierfache erhöht und Modernisierungsprogramme für konventionelle wie nuklearstrategische Waffen aufgelegt. Darüber hinaus hat es den alle Nato-Staaten betreffenden Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) ausgesetzt und damit gedroht, aus dem INF-Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme auszusteigen.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, warum sich die hochgesteckten Erwartungen einer qualitativen Verbesserung der Nato-Russland-Beziehungen nicht erfüllt haben, wie sie nach den Terrorangriffen auf die USA vom 11. September 2001 und der Neugründung des Nato-Russland-Rats im Mai 2002 gehegt wurden – ja, warum manche Beobachter von einer Krise im Nato-Russland-Verhältnis sprechen. Dabei gilt es als Erstes zu untersuchen, inwiefern derartige Wahrnehmungen der tatsächlichen Entwicklung überhaupt gerecht werden. Möglicherweise sieht bei einer sachlichen Gegenüberstellung von Kooperations- und Konfliktfeldern die Gesamtbilanz nicht so schlecht aus.

Soweit aber Perzeption und Realität übereinstimmen, das Verhältnis zwischen Russland und der Nato

also tatsächlich von Stagnation und krisenhaften Erscheinungen geprägt ist, stellt sich eine zweite Leitfrage: Was hat zu dieser Situation geführt, welche Bestimmungsfaktoren und Triebkräfte sind dafür verantwortlich? Die Antworten darauf dienen wiederum als Grundlage zur Klärung einer dritten Frage: Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es für deutsche und europäische Politik? Muss man sich im Wesentlichen darauf beschränken, die Krise zu verwalten, oder ist in den Beziehungen zwischen Nato und Russland trotz aller beiderseitigen Enttäuschungen doch ein Entwicklungspotential entstanden, das bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen genutzt werden kann?

Die Studie kommt hinsichtlich der ersten Frage zu dem Ergebnis, dass die Bilanz der Nato-Russland-Beziehungen tatsächlich nicht ausgeglichen ist. Die Passiva schlagen stärker zu Buche als die Aktiva. Vieles blieb im Bereich des Symbolischen und ließ sich in der praktischen Politik nicht verwerten. Dem stehen als Aktiva gegenüber, dass Russland bei allen Problemen auch nicht zu einem Gegner der Nato geworden ist, dass beide Seiten vielmehr Kooperationsstrukturen entwickelt und konzeptionelle Übereinstimmungen erzielt haben, die ausgebaut werden können.

Um dies zu bewerkstelligen, wäre es allerdings erforderlich, auf jene Faktoren Einfluss zu nehmen, die zur jetzigen Situation geführt haben. Dazu gehört – dies die zentrale Antwort auf die zweite Frage – vor allem die innenpolitische Entwicklung in Russland unter Putin. Die momentan zu beobachtende Verschärfung von Tonart und praktischer Politik in Russlands Außenbeziehungen steht in Verbindung mit seiner Abkehr von liberaler Demokratie, fair gestalteter Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft. Was sich in Putins erster Amtszeit als Gefahr abzeichnete, ist tatsächlich eingetreten: Autoritäre und zentralistische Steuerungsmechanismen wurden von der russischen Innenpolitik auf die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen übertragen – zunächst im postsowjetischen Raum, dann auch im Verhältnis zum Westen, einschließlich der Nato.

Ein weiterer aus der russischen Innenpolitik hervorgehender Bestimmungsfaktor liegt in der Macht und dem Einfluss der *Silowiki* – der Inhaber führender Positionen in den militärisch und sicherheitspolitisch wichtigen Ministerien und Ämtern, vor allem den Geheimdiensten. Es steht zu erwarten, dass die Machtverteilung an der Spitze des russischen Staates auch nach der Übergabe des Präsidentschaftsamt von Putin an Dmitrij Medwedew strittig bleiben wird. Allerdings ist

nicht auszuschließen, dass der neue Präsident außenpolitische Kurskorrekturen vornimmt.

Angesichts dieser Chance sollten sich Europas Regierungsvertreter und Parlamentarier, um die dritte Frage zu beantworten, vorausschauend darum bemühen, die Rahmenbedingungen für einen Neuanfang in den Nato-Russland-Beziehungen zu beeinflussen. Wichtig wäre zunächst, auf martialische Töne aus Moskau gelassen zu reagieren. An einer substantiellen Verschlechterung der Beziehungen, einschließlich des Verhältnisses zur Nato, haben nämlich auch die *Silowiki* kein Interesse. Gleichzeitig könnte die Atlantische Allianz den Nato-Russland-Rat verstärkt als Forum für den Meinungsaustausch nutzen und sich dafür einsetzen, die praktische Zusammenarbeit weiterzuentwickeln bzw. neue Felder der Kooperation zu erschließen. Nach dem Präsidentenwechsel in den USA 2009 könnten sich dafür zusätzliche Chancen ergeben.

Konventionelle Rüstung bzw. Rüstungskontrolle in Europa betrifft alle Nato-Staaten, vor allem aber die neuen Mitglieder in Ostmitteleuropa. Daher sollte sich das Bündnis auch darum bemühen, den Konflikt um die Ratifizierung des KSE-Vertrags und seiner Anpassungen zu entschärfen. Die Nato sollte allerdings weiterhin darauf bestehen, dass Russland jene Verpflichtungen erfüllt, die es 1999 auf der OSZE-Gipfelkonferenz in Istanbul übernommen hat, nämlich seine Truppen aus Georgien und der Republik Moldau vollständig abzuziehen (dass dies bislang nicht geschah, ist der Grund für die Nicht-Ratifizierung des Vertrags durch die Nato-Staaten). Schließlich sollte die Atlantische Allianz im Nato-Russland-Rat jene vier Raketenabwehr-Projekte erörtern, von denen ihre Mitglieder betroffen sind: (1) den von Putin im Februar 2001 dem Nato-Generalsekretär übergebenen Vorschlag zum Aufbau einer mobilen, gesamteuropäischen nichtstrategischen Raketenabwehr, (2) das von der Nato betriebene Programm zum Schutz von Truppen im Einsatz (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense, ALTBMD*), (3) das in einer Machbarkeitsstudie untersuchte Abwehrsystem für die gesamte Bandbreite von Bedrohungen durch Raketen in Europa und (4) den Plan der USA zur Stationierung von Komponenten ihrer strategischen Raketenabwehr in Polen und Tschechien. Bei den Gesprächen sollte eine konzeptionelle Vernetzung der Projekte im Mittelpunkt stehen, darüber hinaus aber auch eine Mitbeteiligung Russlands angestrebt werden.

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der Nato

Das Verhältnis zwischen Russland und der Nato schien sich Anfang des neuen Jahrtausends aus zwei Gründen entscheidend und langfristig zu verbessern: wegen der Konsolidierung von Putins Macht nach den Präsidentschaftswahlen im März 2000 und der Terrorangriffe von New York und Washington im September 2001. Bis zu diesen Einschnitten waren die Beziehungen zwischen den beiden Akteuren durch eine Reihe von Streitpunkten belastet, vor allem aber durch den Kosovo-Konflikt und die Luftangriffe der Nato gegen Serbien im Frühjahr 1999. Der Kreml reagierte auf die Nato-Intervention mit einer breitangelegten Kampagne, in deren Verlauf das westliche Bündnis unter anderem der »völkerrechtswidrigen Aggression« gegen Jugoslawien und der Beihilfe zum »Völkermord an den Serben« bezichtigt wurde. Außerdem legte Russland die Zusammenarbeit mit der Nato im Ständigen Gemeinsamen Nato-Russland-Rat (*Permanent Joint Council, PJC*) auf Eis. Nach Wiederaufnahme der Kooperation im Juni 1999 beschränkten sich die Konsultationen vorerst auf das Thema Kosovo. Und die Beziehungen blieben weiterhin belastet, denn im selben Jahr traten drei ehemalige Mitglieder des Warschauer Pakts – Polen, Tschechien und Ungarn – dem westlichen Bündnis bei. Zudem bereitete sich die Nato auf eine neue Runde der Osterweiterung vor, die mit der Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken (Estland, Lettland und Litauen) eine von Russland gezogene »rote Linie« überschreiten würde. Es schien, als wären die Risse im Beziehungsgeflecht zwischen der Atlantischen Allianz und Russland auf Jahre hinaus nicht zu kitten. Doch dann leitete die Machtübernahme Putins eine erhebliche Verbesserung des Verhältnisses ein.

Neuansätze unter Putin

Der Neuanfang stand in enger Verbindung mit Putins Absicht, Russlands Macht und Größe mit Hilfe einer innenpolitischen Stabilisierung und einer umfassenden Modernisierung der Wirtschaft wiederherzustellen. Letzteres schien zum damaligen Zeitpunkt – also vor den drastischen Ölpreis-Erhöhungen und den damit verbundenen enormen Deviseneinnahmen für die

russische Staatskasse – nur durch umfassende Investitionen aus dem Westen möglich zu sein. Und diese wiederum waren nur bei einem entspannten Verhältnis Russlands zu den USA und Europa zu erwarten. Aus dieser Erkenntnis zog Putin praktische Konsequenzen. Er bemühte sich intensiv darum, die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und den europäischen Ländern sowie – auf institutioneller Ebene – zur Nato und zur Europäischen Union neu zu ordnen. Im Verhältnis zur Atlantischen Allianz kam dies darin zum Ausdruck, dass Moskau im Laufe des Jahres 2000 die Zusammenarbeit im Ständigen Gemeinsamen Nato-Russland-Rat schrittweise wiederaufnahm. Dabei wurden auch Konsultationen über die Einrichtung einer militärischen Verbindungsmission beim russischen Generalstab geführt (zu der es dann 2002 tatsächlich kam). Anfang 2001 gestattete Russland der Nato, ein Informationsbüro in Moskau zu eröffnen.¹

Die Terrorangriffe des 11. September verstärkten den von Putin eingeleiteten Politikwechsel. Dieser betraf nun auch ganz zentrale Aspekte der russischen Haltung gegenüber der Nato. Dazu gehörte die Frage nach dem Geltungsbereich des Nato-Vertrags, also der geopolitischen Reichweite des Bündnisses. Mit ihren Luftschlägen gegen Jugoslawien hatte die Nato gezeigt, dass sie bereit war, *out of area* einzugreifen. Russlands Diplomaten aber hatten sich stets gegen eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs gewandt. So entwickelten sie die These, dass die »Aggression« der Nato gegen Jugoslawien nicht nur aufgrund einer Verletzung der UN-Charta völkerrechtswidrig sei, sondern auch deswegen, weil sie gegen den Nato-Vertrag verstoße. Diese Argumentation wurde allerdings noch vor Putins Amtsantritt hinfällig, als Russland die UN-Mandate für friedenserhaltende Operationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo mittrug.

Nach dem 11. September 2001 wurde der Anwendungsbereich des Nato-Vertrags noch einmal ausgeweitet, und auch dies wurde von Russland akzeptiert. Es stimmte der UN-Resolution 1386 zur

¹ Putin hatte sich schon vor dem 11. September 2001 bemüht, die Beziehungen Russlands zu den USA und Europa neu zu ordnen; siehe dazu Hannes Adomeit, *Putins Westpolitik – Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (SWP-Studie 8/2005).

Aufstellung einer Internationalen Friedenschutztruppe für Afghanistan zu und war damit einverstanden, dass die Nato im August 2003 die führende Rolle in der ISAF übernahm.² Im Interesse der Terrorismusbekämpfung öffnete Russland zudem seinen Luftraum für Operationen der internationalen Koalition gegen die Taliban und al-Qaida in Afghanistan, stellte Aufklärungsdaten zur Verfügung und akzeptierte eine amerikanische Präsenz in Zentralasien. Mit dem Kampf gegen den Terrorismus war nun ein konkreter gemeinsamer Zweck und ein langfristiges Ziel für die Zusammenarbeit entstanden. Notwendig waren aber noch weitere Veränderungen in Russlands Haltung zur Nato. Dies betraf erstens die Osterweiterung der Atlantischen Allianz, zweitens die Frage nach ihrem grundsätzlichen Charakter und drittens die institutionelle Anbindung Russlands an das Bündnis.

Die Osterweiterung wurde (und wird) von der Moskauer Machtelite zu einem bedrohlichen »Heranrücken der Nato an Russlands Grenzen« stilisiert. Weil der Kreml seine Sicherheitsinteressen gefährdet sah, wandte er sich gegen den Aufbau jeglicher militärischer Infrastruktur von USA und Nato in den ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und in früheren Sowjetrepubliken. Dies beinhaltete auch die Drohung mit »Gegenmaßnahmen«: Die Ausdehnung der Nato bis an Russlands Grenzen würde dazu führen, dass es seine Militärdoktrin und Streitkräftestruktur sowie die gegenwärtige Aufstellung seiner Truppen überdenken müsste.³ Gleichzeitig wurde der Widerstand nicht nur militärpolitisch, sondern auch moralisch begründet: Westliche Politiker, so argumentierte man, hätten im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 zugesichert, dass sich die Nato

nicht über die einstigen Grenzen der DDR hinweg ausdehnen werde.⁴

Nachdem Moskau eine erste Runde der Osterweiterung nicht hatte verhindern können, musste Putin in seinem Bemühen um eine Neuregelung des Nato-Russland-Verhältnisses eine Begründung dafür finden, warum die Allianz nun auch die von seinem Vorgänger Boris Jelzin 1998 gezogene »rote Linie« entlang der Grenzen der ehemaligen Sowjetunion überschreiten dürfe und eine Mitgliedschaft der baltischen Staaten für Russland doch hinnehmbar sei.⁵ Der Schlüssel dazu lag in Putins Forderung nach einer Veränderung – »Transformation« im russischen Sprachgebrauch – des Charakters der Nato: Wenn das Bündnis einen »mehr politischen als militärischen« Charakter annähme, »würde das die Dinge erheblich ändern«, sagte er vor dem Beitritt der sieben neuen Mitglieder im Zuge der zweiten Erweiterungsrunde. Falls die Nato einen »anderen Zuschnitt« erhalte und »eine politische Organisation würde, dann würden wir natürlich unsere Position bezüglich der Ausweitung überdenken«.⁶

Damit verbunden war die Forderung nach einer veränderten institutionellen Anbindung Russlands an die Nato. Eigentlich kam der bestehende Ständige Gemeinsame Nato-Russland-Rat dem russischen Status- und Prestigebedürfnis insofern entgegen, als Russland und das westliche Bündnis in diesem Gremium – unter Leitung des Nato-Generalsekretärs – als ebenbürtige Akteure vertreten waren. Russische Politiker und Diplomaten störten sich jedoch an dem Format »Neunzehn plus Eins«, weil sie dadurch stets mit

2 Security Council Authorizes International Security Force for Afghanistan, UN Security Council Resolution 1368 (2001), Press Release SC/7248, <www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7248.doc.htm>. Noch 2004 begrüßte der stellvertretende Außenminister Wladimir Tschischow »die entscheidende Rolle, welche die Nato in Afghanistan spielt« (Pressekonferenz am 24.6.2004, in: RIA Novosti [russ.], 25.6.2004).

3 Diese Warnungen wurden schon in einer Analyse des russischen Auslandsgeheimdienstes vom November 1993 ausgesprochen; siehe den Bericht darüber in der *Nezavisimaja gazeta*, 26.11.1993, S. 1, 3. Wiederholt wurden sie im Oktober 2003 in der – von westlichen Beobachtern »Weißbuch«, »Eckwertepapier« oder »neue Militärdoktrin« bezeichneten – Broschüre des russischen Verteidigungsministeriums *Aktual'nye zadatš razvitiija Vooružennyh Sil Rossijskoj Federacii* [Die gegenwärtigen Aufgaben der Streitkräfte der Russischen Föderation]; Text unter <www.mil.ru/articles/article5005.shtml>.

4 Was immer die »Zusicherungen« westlicher Politiker in Gesprächen mit Präsident Michail Gorbatschow gewesen sein mögen, die Frage der Osterweiterung der Nato über die ehemalige DDR-Grenze hinaus wurde nie zu einem Gegenstand der Verhandlungen über die Vereinigung Deutschlands gemacht. Auch in der Londoner Erklärung der Nato vom 6. Juli 1990, die es Gorbatschow erleichtern sollte, der Nato-Mitgliedschaft eines vereinten Deutschlands zuzustimmen, wurde diese Thematik nicht angeschnitten. Siehe hierzu ausführlich Hannes Adomeit, *Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. An Analysis Based on New Archival Evidence, Memoirs, and Interviews*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 528–539.

5 Präsident Jelzin hatte diese »rote Linie« in einem Interview mit dem *Guardian* am 15. Mai 1998 auf dem G-7/G-8-Gipfel in Birmingham wörtlich ins Spiel gebracht; *Interfax* (russ.), 15.5.1998.

6 Putin auf einer Pressekonferenz nach seinem Besuch im Nato-Hauptquartier in Brüssel am 3. Oktober 2001; siehe Kreml-Website: <www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/10/03/0002_type82914type82915_137394.shtml>.

Positionen konfrontiert wurden, die die (damals) 19 Mitglieder der Nato zuvor schon unter sich abgestimmt hatten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit sollte nach den Vorstellungen des Kreml so aussehen, dass er an Entscheidungsfindungen von Beginn an beteiligt war. Die Lösung, die im Dezember 2001 gefunden wurde, lautete »Nato zu zwanzig« – ein formaler Rahmen, der die gleichberechtigte Mitgliedschaft Russlands neben allen anderen Nato-Staaten im (neuen) Nato-Russland-Rat vorsah.⁷ Die letzte Sitzung des Ständigen Gemeinsamen Nato-Russland-Rats auf Außenministerebene fand im Mai 2002 statt. Noch im selben Monat wurden die verbesserten Regelungen, die »qualitativ neue Beziehungen« zwischen beiden Seiten herstellen sollten, auf dem Nato-Russland-Gipfel in Rom feierlich verkündet.⁸

Wie sieht nun die Bilanz des Nato-Russland-Verhältnisses seit dem Mai 2002 aus? In einer Variante der Integrationstheorie gibt es die Vorstellung, dass sich eine Verdichtung der Kommunikation und Kooperation auf der unteren Ebene von Politik, Bürokratie und Expertentum (*low politics*) zwangsläufig auf die politische Führungsebene auswirke, auf jene *high politics* also, die über prinzipielle Fragen entscheiden, auch in Statusfragen und sicherheitspolitischen Belangen. Im Anschluss an diese Theorie ist zu fragen, ob die vielen mit Russland vereinbarten Projekte und Programme sowie die Aktivitäten des neuen Nato-Russland-Rats und seiner 27 Gremien, darunter 17 Arbeitsgruppen, tatsächlich zu »qualitativ neuen Beziehungen« auf höchster Ebene geführt haben.

⁷ Entsprechend erklärten die Nato-Außenminister bei ihrem Treffen im Dezember 2001, es sei Ziel der Allianz, »mit Russland einen neuen Nato-Russland-Rat zu schaffen, um Möglichkeiten gemeinsamen Handelns zu 20 zu identifizieren [...] und neue, effektive Mechanismen für Konsultation, Kooperation, gemeinsame Entscheidung und koordiniertes gemeinsames Handeln« zu entwickeln; *Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council at Nato Headquarters, Brussels, on 6 December 2001*, Press Release M-NAC-2(2001), <www.nato.int/docu/pr/2001/p01-158e.htm>.

⁸ *Summit Meeting of Nato and Russia at the Level of Heads of State and Government Rome, 28 May 2002*, Nato Press Releases and Official Documents, <www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/0205-rome.htm>; siehe insbesondere *Nato-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of Nato Member States and the Russian Federation*, <www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>.

Der Nato-Russland-Rat

Zentrale Einrichtung und wichtigster Verhandlungsort für die Beziehungen zwischen Nato und Russland ist der im Mai 2002 geschaffene Nato-Russland-Rat (NRR). Die Sitzungen des Rats werden vom Nato-Generalsekretär geleitet und finden mindestens einmal monatlich auf der Ebene der Ständigen Vertreter und der Militärischen Vertreter statt. Zweimal jährlich treffen sich die Außenminister, die Verteidigungsminister und die Generalstabschefs, in unregelmäßigen Abständen die Staats- und Regierungschefs.

Eine wichtige institutionelle Neuerung war die Schaffung eines Vorbereitungsausschusses auf der Ebene von Botschaftsräten. Er tagt mindestens zweimal pro Monat und bietet ein Forum für den informellen Meinungsaustausch über politische Themen und Fragen der praktischen Zusammenarbeit. Insgesamt wurden 27 dem NRR nachgeordnete Ausschüsse, Arbeits- und Expertengruppen gebildet, während es im Vorgängergremium, dem Ständigen Gemeinsamen Nato-Russland-Rat, nur zwei Arbeitsgruppen gegeben hatte. Allein dies belegt die Breite des Themenspektrums, das behandelt wird. Die Atmosphäre der Treffen soll sich nach offiziellem Bekunden der Nato seit Gründung des NRR »dramatisch« zum Besseren gewendet haben.

Der Status der russischen Vertretung erfuhr eine Aufwertung, als im März 2003 der Chef der Grenztruppen, Generalleutnant Konstantin Totskij, zum Ständigen Vertreter Russlands bei der Nato berufen wurde. Die Ernennung entsprach dem Herrschaftsmuster der Ära Putin, *Silowiki* (Vertreter der Schlüsselministerien und Machtapparate) in wichtigen Regierungsämtern und Wirtschaftspositionen zu platzieren. Im Januar 2008 wurde Totskij allerdings durch den nationalistisch orientierten Dmitrij Rogosin abgelöst.

Bei der praktischen Zusammenarbeit spielen die militärischen Verbindungsbüros Russlands bei den Strategischen Hauptquartieren der Nato in Mons (Belgien) und Norfolk (US-Bundesstaat Virginia) sowie die 2002 eröffnete Nato-Militärmission in Moskau eine wichtige Rolle. Jährliche Arbeitsprogramme des NRR und militärische Jahresarbeitspläne legen die Schwerpunkte der Kooperation und einzelne Maßnahmen fest.

Kooperationsfelder

Die Felder der Zusammenarbeit von Nato und Russland weisen eine beeindruckende Vielfalt auf. Allerdings sind die Ergebnisse der Kooperation, gemessen am Aufwand, noch nicht zufriedenstellend. Zudem bedarf es oft zäher und zeitraubender Anstrengungen, bevor in den 27 dem NRR nachgeordneten Gremien, Ausschüssen und Arbeitsgruppen Fortschritte erzielt werden.⁹

Gegenüber den Sitzungen des *Permanent Joint Council* hat sich im NRR die Qualität des Dialogs zu aktuellen Sicherheitsfragen verbessert.¹⁰ Der Schwerpunkt liegt auf gegenseitiger Information, Konsultation und Abstimmung von Positionen, die wiederum Entscheidungen über gemeinsames Handeln vorbereiten sollen. So hat der NRR beispielsweise gemeinsame Auffassungen zur Grenzkontrolle auf dem Balkan, zur Verteidigungsreform in Bosnien (beide 2003) oder zu den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine (2004) entwickelt. 2007 führten die Diskussionen im NRR zur Realisierung eines – von den Vereinten Nationen mitgetragenen – Anti-Drogen-Pilotprojekts, in dessen Rahmen in Afghanistan und den zentralasiatischen Staaten Spezialisten für den Kampf gegen Rauschgiftschmuggel ausgebildet werden. Bis Ende 2007 nahmen mehr als 330 Personen aus sechs vom Drogenhandel betroffenen Ländern an 16 Kursen teil.¹¹

Inzwischen werden im NRR auch strittige Themen angesprochen – wie die Entwicklungen in Georgien, der Ukraine und Zentralasien oder die von Russland in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen. Sind die Auffassungen der Ratsmitglieder zu unterschiedlich, stellen sie gegebenenfalls förmlich fest, dass ein Einvernehmen nicht herzustellen sei (*agree to disagree*).

⁹ Einen Überblick bietet die Website des NRR: <www.nato-russia-council.info/html/EN/structures.shtml>.

¹⁰ Die Darstellung der Kooperationsfelder folgt im Wesentlichen der Zusammenstellung auf der Nato-Website; siehe »Nato-Russia Council: Key Areas of Cooperation«, <www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html>. Die im engeren Sinne militärischen Aspekte der Zusammenarbeit werden in einem eigenen Unterkapitel behandelt, siehe S. 13f.

¹¹ Bei den sechs Ländern handelt es sich um Afghanistan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

Kampf gegen den Terrorismus

Besondere Aufmerksamkeit widmen Russland und die Nato der Bekämpfung des Terrorismus. Im Rahmen einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe des NRR werden gemeinsame Beurteilungen der terroristischen Bedrohung im euro-atlantischen Raum erstellt und die erforderlichen Maßnahmen besprochen. Drei hochrangige Konferenzen des NRR untersuchten die Frage, welche Aufgaben sich bei der Terrorabwehr für die Streitkräfte ergeben, und erarbeiteten entsprechende Empfehlungen. Dies führte zum »Nato-Russland-Aktionsplan gegen Terrorismus«, der im Dezember 2004 verabschiedet wurde.¹² Er enthält hauptsächlich vorbeugende Maßnahmen. Dabei geht es um die Durchsetzung von Abkommen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Beteiligung der russischen Marine an der *Operation Active Endeavour (OAE)* im Mittelmeer – die terroristische Aktionen verhindern soll –, den Schutz der zivilen Luftfahrt, einen intensiven Nachrichtenaustausch und die Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen etwa im Rahmen der Katastrophenhilfe.¹³ Bei der Realisierung dieses umfangreichen Programms zeigen sich Fortschritte. Im Mai 2007 befasste sich eine weitere Konferenz mit einem verbesserten Verständnis terroristischer Taktiken und Methoden. Die Verbindungseinheit für den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen arbeitet zufriedenstellend. An OAE haben inzwischen zwei russische Schiffe teilgenommen.¹⁴

Verhinderung von Proliferation

Auch im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Ausbreitung von Technologie für ballistische und andere Flugkörper hat sich die Zusammenarbeit intensiviert. NRR-Arbeitsgruppen erstellen gemeinsame Bewertungen der glo-

¹² *Nato-Russia Action Plan on Terrorism*, <[www.nato-int/docu/basicxt/b041209a-e.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/b041209a-e.htm)>.

¹³ Ebd.

¹⁴ Zur *Operation Active Endeavour* siehe S. 14 im nachfolgenden Abschnitt über militärische Maßnahmen.

balen Trends bei der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und untersuchen Möglichkeiten praktischer Kooperation beim Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Substanzen. In Russland, Großbritannien, den USA und Frankreich haben zudem Übungen stattgefunden, die unter Beweis stellen sollen, dass die betroffenen Staaten fähig sind, auf einen Unfall mit Kernwaffen angemessen zu reagieren.

Die größte Gefahr einer Verbreitung von Nukleawaffen und ihren Trägersystemen geht derzeit von Iran aus. Die Nato und Russland stimmen offiziell darin überein, dass nichts getan werden dürfe, was den Aufstieg der Islamischen Republik zur Atommacht befördern könnte. Angesichts seiner eigenen Nuklearkooperation mit Iran versichert Russland, dass es sich strikt an das Kontrollregime für Raketentechnologie (MTCR) halte und Teheran nicht dabei helfe, Technologie für ballistische und andere Flugkörper zu erwerben. Und es vertritt den Standpunkt, dass seine atomare Zusammenarbeit mit Iran – und das schließt den Bau des Atomkraftwerks in Buschehr ebenso ein wie die Lieferung von Uran-Brennstäben für dieses Projekt – keinen Beitrag zu einem etwaigen Atomwaffenprogramm leiste. Doch am Wahrheitsgehalt dieser Behauptungen muss gezweifelt werden.¹⁵ Generell gibt es zwischen den USA sowie einigen europäischen Ländern auf der einen und Russland auf der anderen Seite erhebliche Meinungsdivergenzen in der Frage, ob und mit welchen Mitteln gegen Teherans Nuklearambitionen vorgegangen werden soll. Dieser Dissens ist umso schwerwiegender, als das iranische Programm zur Uran-Anreicherung mit unverminderter Geschwindigkeit fortgesetzt wird. Insofern sind die Erörterungen im NRR zu diesem Thema ein Beispiel sowohl für Kooperation als auch für Konflikt im Verhältnis zwischen Russland und der Nato.¹⁶

Friedenserhaltende Einsätze

Aufbauend auf den Erfahrungen der Zusammenarbeit bei den friedenserhaltenden Einsätzen auf dem Balkan und dem dadurch gewachsenen gegenseitigen Vertrauen haben Russland und die Nato ein Konzept entwickelt, das als Grundlage für gemeinsame Friedens-

¹⁵ Einzelheiten hierzu bei Hannes Adomeit, *Russlands Iran-Politik unter Putin – Politische und wirtschaftliche Interessen und der Atomstreit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Studie 8/2007).

¹⁶ Siehe das Kapitel auf S. 15ff.

missionen dienen könnte. Es sieht einen detaillierten Ablaufplan vor, der im Falle eines solchen Einsatzes eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Nato-Verbündeten und Russland gewährleisten soll. Planung und Durchführung einer gemeinsamen Friedensoperation wären ein komplexes Unterfangen und würden sorgfältige Vorbereitung erfordern. Mit Verfahrensübungen sollen daher die Regelungen für Konsultation, Planung und Entscheidung in einer herausziehenden Krise überprüft und erprobt werden. Doch ist derzeit nicht absehbar, wo, wann und unter welchen Umständen es zu einer solchen durch den NRR geführten Operation kommen könnte.

Taktische Raketenabwehr

Ziele der Zusammenarbeit im Bereich der taktischen Raketenabwehr sind Interoperabilität und die Ausarbeitung von Verfahren für gemeinsame Operationen zur Abwehr von ballistischen Flugkörpern, die sich gegen Streitkräfte im Einsatz richten.¹⁷ Die damit verbundenen konzeptionellen Fragen wurden anhand eines von Putin im Februar 2001 dem Nato-Generalsekretär übergebenen Vorschlags erörtert, der den Aufbau einer gesamteuropäischen mobilen, nicht-strategischen Raketenabwehr ins Auge fasst.¹⁸ Parallel dazu haben bisher vier Gefechtsstandübungen stattgefunden, die letzte in Deutschland im Januar 2008. Während der Zweck der vorhergehenden drei Übungen war, anhand von Computersimulationen ein gemeinsam entwickeltes vorläufiges Operationskonzept für die Raketenabwehr zu erproben, stand diesmal der Planungsprozess für den effektiven Einsatz solcher Truppen im Mittelpunkt. Drei Millionen Euro hat die Nato bislang in Studien und Übungen zur Zusammenarbeit bei der taktischen Raketenabwehr investiert.¹⁹

¹⁷ Mit Interoperabilität ist die Befähigung von Streitkräften zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen gemeint. Für moderne Streitkräfte, die Beiträge zur internationalen Stabilisierung und Krisenbewältigung leisten, ist diese Befähigung zu einer wichtigen Voraussetzung für erfolgreiche Einsätze geworden.

¹⁸ Eine Analyse des Stellenwerts und der ersten Stadien der Behandlung des russischen Vorschlags bei Klaus Arnold, *Russlands Vorschlag zur nicht-strategischen Raketenabwehr in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2001 (SWP-Studie 28/2001).

¹⁹ Zur Entwicklung und Produktion russischer Raketenabwehrsysteme siehe Hannes Adomeit, *Russlands Rüstungsindustrie: Struktur und internationale Verflechtungen*, Berlin:

Militärreform

Russland und die Nato-Staaten benötigen Streitkräfte, die richtig bemessen, ausgebildet und ausgerüstet sind, um dem gesamten Spektrum der möglichen Bedrohungen im 21. Jahrhundert begegnen zu können. Sollten je gemeinsame Einsätze durchgeführt werden, wäre zudem für die Interoperabilität von russischen und westlichen Streitkräften zu sorgen. Dafür sind zur Zusammenarbeit fähige Strukturen und Kommunikationssysteme sowie sich ergänzende militärische Fähigkeiten eine Grundvoraussetzung. Eine erfolgreiche Militärreform in Russland wäre deshalb auch im Interesse des Bündnisses. Die Nato-Unterstützung zielt auf die Entwicklung der Streitkräfte, das Management von Personal und Haushaltsmitteln und eine Reform der Rüstungsindustrie. Sie dient aber auch der Bewältigung negativer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Folgen, die die Militärreformen zwangsläufig nach sich ziehen. Hierbei geht es unter anderem um die Qualifizierung ehemaliger Soldaten für neue Tätigkeiten und um Konversionsfragen.²⁰

Rüstungskooperation

Die Militärreform in Russland soll auch neue Möglichkeiten der Rüstungskooperation eröffnen, weil gemeinsame Entwicklung und Produktion auf diesem Feld kostengünstigere Lösungen versprechen. Behindert wird die Zusammenarbeit allerdings durch unterschiedliche nationale Politikstrategien, Geschäftspraktiken und Wirtschaftsstrukturen (beispielsweise stehen Privatunternehmen in Nato-Ländern Staatsbetriebe in Russland gegenüber) sowie durch Geheimhaltung und bürokratische Hürden. Deshalb befasst sich ein Projekt, an dem 17 Mitglieder des NRR und die Schweiz beteiligt sind, mit Perspektiven praktischer Rüstungskooperation. Es gilt als erster Versuch, ein günstigeres Umfeld für die Beziehungen zwischen den Rüstungsindustrien der Nato-Staaten und Russlands zu schaffen. Schon jetzt hat das Projekt zu größerer Transparenz und gegenseitigem Vertrauen beigetragen. Ein weiteres Ergebnis besteht in einem Handbuch, das aufzeigt, welche Dokumenta-

tionen für die Vereinbarung von Rüstungszusammenarbeit notwendig sind.

Weitere Bereiche der Kooperation

Neben den bisher behandelten Bereichen einer breit angelegten Zusammenarbeit sind die folgenden Kooperationsfelder von eher begrenztem Zuschnitt. Eines davon ist die *Cooperative Airspace Initiative* zur Zusammenarbeit bei Luftverkehrsmanagement und Luftraumüberwachung. Sie soll die unverzügliche Weitergabe wichtiger Daten über die zivile und militärische Luftlage zwischen Russland und den Nato-Mitgliedstaaten gewährleisten. Das Ziel ist, Luftsicherheit und Transparenz zu erhöhen und damit auch der Gefahr zu begegnen, dass Terroristen ein ziviles Flugzeug für ihre Absichten nutzen.

Für mobilere Streitkräfte in multinationalen Einsätzen, die weit entfernt von der Heimatbasis stattfinden, spielt die *Logistik* eine Schlüsselrolle. Anzustreben sind daher, wo immer möglich, eine verbesserte Abstimmung und die Zusammenlegung von Ressourcen. Verschiedene Initiativen des NRR befassen sich mit logistischer Zusammenarbeit auf zivilem wie militärischem Gebiet. Durch einen umfassenden Informationsaustausch – zum Beispiel über logistische Praktiken, Einsatzgrundsätze, Strukturen und Erfahrungen – soll eine solide Grundlage für gegenseitiges Verständnis auf dem Feld der Logistik geschaffen werden. Konkrete Ergebnisse auf diesem – schon innerhalb der Nato schwierigen – Gebiet gibt es bisher nicht. Möglichkeiten der praktischen Zusammenarbeit untersucht man auch beim Lufttransport und bei der Luftbetankung. Vereinbarungen werden vorbereitet, die Truppenverlegungen bei gemeinsamen Einsätzen und Übungen erleichtern sollen. Zudem werden voraussichtlich beim Nato-Gipfel in Bukarest im April 2008 zwei Abmachungen zur Unterstützung der ISAF in Afghanistan gebilligt. Sie zielen darauf, den Transport nichtmilitärischer Versorgungsgüter über die nördliche Transitroute durch Russland und zentralasiatische Staaten sowie die Nutzung der russischen Lufttransportflotte zu ermöglichen. Hier zeigt sich das Interesse Moskaus an einem Erfolg der ISAF-Operation; daraus könnte ein erster Impuls erwachsen, um die vorherrschende Stagnation in der Zusammenarbeit von Nato und Russland zu überwinden.

Die Kooperation bei der *Katastrophenhilfe* konzentriert sich auf die Erhöhung der Interoperabilität, die Verbesserung von Abläufen und den Austausch von

Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2004 (SWP-Studie 15/2004), S. 32ff.

²⁰ Siehe NRC *Working Group on Defence Reform and Cooperation*, <www.nato-russia-council.info/html/EN/structures_11.shtml>.

Informationen und Erfahrungen. Mehrere Seminare und Übungen in Russland (2002 sowie 2004) und Italien (2006) haben dazu beigetragen, die zivil-militärische Kooperation bei der Bewältigung von Katastrophen und Terroranschlägen weiterzuentwickeln. In Italien hatten 400 Vertreter von 29 Nato- und Partnerländern die Aufgabe, mit einer von Terroristen eingesetzten »schmutzigen Bombe« fertigzuwerden. Der Einsatz internationaler Teams bei dem simulierten Anschlag erlaubte es, praktische Abläufe sowie Kommunikationssysteme zu erproben und Schlussfolgerungen für notwendige Verbesserungen zu ziehen.

Ein Schwerpunkt der *wissenschaftlichen Zusammenarbeit* im Rahmen des Nato-Programms »Wissenschaft für Frieden und Sicherheit« ist die Anwendung der zivilen Wissenschaft bei der Abwehr von Terrorismus und anderen Bedrohungen – etwa beim Aufspüren von Sprengkörpern, beim Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Materialien, bei der Erforschung sozialer und psychologischer Auswirkungen von Terrorismus sowie der Internet- und Transportsicherheit. Andere Kooperationsfelder befassen sich mit der Vorhersage und Prävention von Katastrophen sowie mit ökologischen Problemen, die durch zivile und militärische Aktivitäten verursacht werden. Außerdem wurden am *Nato Defense College* in Rom zwei Forschungsstipendien geschaffen, um die wissenschaftliche Beschäftigung mit Militärreformen zu fördern. Insgesamt werden im Rahmen dieses Wissenschaftsprogramms für alle Nato-Partnerstaaten 221 unterschiedlich dotierte Stipendien vergeben. Im Jahr 2006 gingen 51 davon an Wissenschaftler aus Russland, das damit mehr als alle anderen Partnerstaaten von der akademischen Förderung profitierte.

Militärische Zusammenarbeit

Die praktische Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften ist ein Schlüsselbereich der Nato-Russland-Kooperation und besonders vielfältig. Es geht hier vor allem darum, die jeweils andere Seite über Strukturen, Verfahren, praktische Handhabungen und Führungsverhalten zu informieren, um so das gegenseitige Verständnis und die Möglichkeiten der Interoperabilität zu fördern. Bei der Terrorismusbekämpfung, der Raketenabwehr und der Logistik überschneiden und ergänzen sich zivile und militärische Ansätze. Darstellung und Bewertung werden hier auf den letzteren Aspekt beschränkt.

Nicht alle geplanten Aktivitäten finden tatsächlich statt: 2006 wurden nach Nato-Angaben nur 70 von 82 vorgesehenen durchgeführt. 2007 standen wieder 83 Vorhaben im Arbeitsplan, von denen ein erheblicher Teil ebenfalls nicht realisiert wurde.²¹ Russische Absagen, die den Löwenanteil ausmachen, waren entweder auf nicht ausreichende Haushaltsmittel, mangelnde Sprachkenntnisse oder aktuell bedingte Eingriffe der Politik zurückzuführen – was verdeutlicht, dass die Zusammenarbeit auch stark von der politischen Konjunktur abhängig ist.

Übungen und Ausbildung. Wenn Truppen für gemeinsame friedenserhaltende oder Krisenmanagement-Einsätze angefordert werden, müssen sie in der Lage sein, in multinationalen Kommando- und Streitkräftestrukturen zu operieren. Die Verbesserung von Interoperabilität ist daher ein wichtiges Ziel der militärischen Zusammenarbeit zwischen Russland und der Nato. Das Bündnis hat ein entsprechendes Rahmenprogramm entwickelt, in dem Ausbildung und Übungen wesentliche Komponenten sind, zu dem aber auch Einsatzgrundsätze, Konzepte sowie technische Standards und Verfahren gehören. Zu den 50 Einzelmaßnahmen, die vom Nato-Hauptquartier SHAPE geplant wurden, zählt auch die Herstellung von Interoperabilität mit der 15. Motorisierten Schützenbrigade in Samara, die bei den russischen Streitkräften für friedenserhaltende Einsätze vorgesehen ist. Die Nato-Militärmission in Moskau hat im Jahr 2005 mehr als 250 Programm-Aktivitäten administrativ unterstützt, an denen rund 1000 Offiziere und Mannschaftssoldaten teilnahmen (2003 waren es etwa 70 Aktivitäten mit insgesamt 400 Teilnehmern). Ein bedeutender Teil davon entfiel auf den Bereich Interoperabilität. Diesem Zweck dienten unter anderem auch mehrere gemeinsame Manöver der Nato und Russlands, einschließlich eines Seemanövers und einiger bilateraler Übungen, an denen einzelne Bündnismitglieder und Russland beteiligt waren.

Status of Forces. Im Mai 2007 ratifizierte die Duma das im April 2005 von der Nato und Russland – im Rahmen des *Partnership-for-Peace*-Programms (PfP) – ausgearbeitete Abkommen über die Rechtsstellung der Streitkräfte (*Status of Forces Agreement, SOFA*). Dies ist als weiteres Zeichen der Normalisierung zu werten, denn alle Nato-Länder haben untereinander solche Abkom-

²¹ *Fact Sheet on Nato-Russia Military Cooperation*, <www.nato.int/docu/comm/2007/0705-chod/fact-sheet-nato-russia.pdf>.

men geschlossen, um den Aufenthalt ihrer jeweiligen Streitkräfte auf dem Boden der Partnerstaaten zu regeln – den rechtlichen Status, finanzielle und fiskalische Fragen und gegebenenfalls den Schutz vor Strafverfolgung. Dieses Abkommen wird es erleichtern, gemeinsame Übungen in Russland oder in Nato-Ländern durchzuführen und Nato-Transporte von Truppen, Ausrüstung und Versorgungsgütern nach Afghanistan zu gewährleisten.

Operation Active Endeavour. Die russische Teilnahme an dieser Operation war, wie oben erwähnt, im gemeinsamen Aktionsplan gegen den Terrorismus vom Dezember 2004 vorgesehen.²² Russlands Beteiligung sollte ursprünglich zwei Kampfschiffe und ein Versorgungsschiff umfassen. Doch erst am 15. September 2006 konnte das Bündnis nach Interoperabilitätstests mit Nato-Schiffen grünes Licht für eine Beteiligung der russischen Fregatte »Pytliwyj« geben. Wie aus informellen Nato-Quellen verlautete, operierte die Fregatte etwa eine Woche lang mit dem Verband des Bündnisses und verließ ihn dann wieder. Ein Jahr später beteiligte sich die russische Fregatte »Ladnyj« an dem Einsatz im Mittelmeer. Die Vorbereitung dieser Schiffe auf die Integration in den Nato-Verband war schwieriger und aufwendiger als erwartet, weil die Besatzungen beispielsweise mit den Fernmeldeverfahren der Allianz vertraut sein und ausreichende Englischkenntnisse besitzen mussten. So haben russische Einheiten zum ersten Mal gleiche Schlüsselmittel wie die Nato genutzt. Für dieses Jahr ist die Teilnahme einer dritten Einheit geplant.

Suche und Rettung auf See. Nach dem Untergang des russischen Atom-U-Boots »Kursk« im August 2000, bei dem alle 118 Besatzungsmitglieder ums Leben kamen, wurde eine verstärkte Zusammenarbeit beim Such- und Rettungsdienst auf See in Angriff genommen. Im Februar 2003 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen der Nato und Russland über Ausstieg und Rettung von U-Boot-Besatzungen unterzeichnet. Seither finden regelmäßig entsprechende Übungen statt.

Fazit. So umfangreich die militärische Zusammenarbeit auch angelegt sein mag – praktisch zu jedem Aspekt der Kooperation gibt es von russischer Seite

Vorbehalte, Einschränkungen und Sonderwünsche. Dies muss man in einer nüchternen Bewertung der Aktiva berücksichtigen, wie sie weiter unten vorgenommen wird. Zunächst aber sollen nun die Konfliktfelder im Verhältnis zwischen Russland und der Nato beschrieben werden, die dann in der Gesamtbilanz als Passiva zu verbuchen sind.

²² Siehe *Nato-Russia Action Plan on Terrorism* [wie Fn. 12] und *Meeting of the Nato-Russia Council at the Level of Foreign Ministers, Nato Headquarters Brussels, 9.12.2004*, <www.nato.int/docu/pr/2004/p041209e.htm>.

Konfliktfelder

Das »System Putin«

Die innenpolitische Entwicklung Russlands, die Verfestigung eines »Systems Putin«, sorgt in zunehmendem Maße für Konflikte in den Beziehungen zwischen Moskau und dem Westen (einschließlich der Nato).²³ Nach Auflösung der Sowjetunion wurde im Westen weithin erwartet, dass das neue Russland demokratisch, rechtsstaatlich, föderalistisch, marktwirtschaftlich und zivilgesellschaftlich verfasst sein würde. In Putins zweiter Amtszeit aber ist ein System entstanden, das von all diesen Grundbausteinen liberaler Demokratie abrückte. »Sowjetische« Prinzipien wurden wieder zu tragenden Elementen der politischen Systemarchitektur. Dazu gehören unter anderem die Aufhebung der Gewaltenteilung, die Zentralisierung politischer und sozialer Prozesse, der Aufbau einer Art Einheitspartei (»Einiges Russland«) mit Massenorganisationen zur Mobilisierung der Gesellschaft (darunter die Jugendorganisation »Naschi«), die Beschneidung der Medienfreiheit, Repressionen gegen regimiekritische Organisationen und die Beseitigung institutioneller Mechanismen, mit denen die Staatsführung für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden könnte.²⁴

Die für das Verhältnis zwischen Nato und Russland wichtigste Entwicklung in der russischen Innenpolitik ist jedoch der kontinuierlich gewachsene Einfluss der Repräsentanten von Macht- und Gewaltstrukturen, der *Silowiki*. Unter ihnen spielen vor allem ehemalige und aktive Mitarbeiter des Geheimdienstes FSB (der Nachfolgeorganisation des KGB)²⁵ eine herausragende

Rolle. Für die Beziehungen Russlands zur Nato ergibt sich daraus erstens das Problem, dass diese Inhaber der Machtinstrumente ihre Ordnungsvorstellungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik übertragen. Zweitens vertreten sie Wertvorstellungen, die sich fundamental von westlichen Normen unterscheiden. Das ist von Bedeutung, weil die Nato nicht nur ein an Sicherheitsfragen ausgerichteter Interessenverband, sondern auch eine Wertegemeinschaft ist. Drittens pflegen die *Silowiki* spezifische Wahrnehmungen der nationalen und internationalen Wirklichkeit, die sich nicht oder nur schwer mit denen des Westens vereinbaren lassen. Dazu gehören negative Stereotypen über die Nato.

Feindbilder

Ein in Russland weitverbreitetes Klischee, das sich besonders dazu eignet, das Verhältnis zur Nato zu vergiften, ist die Vorstellung, einflussreiche Kräfte im Westen – vor allem in den USA – hätten sich die Auflösung der Russischen Föderation zum Ziel gesetzt und würden dabei die Nato als militärpolitisches Instrument nutzen (nachdem sie zuvor bereits den Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion betrieben hätten). Putin hat es nicht nur unterlassen, solchen Wahrnehmungen entgegenzuwirken, er hat sie vielmehr befördert.²⁶ Praktisch unabhängig von der aktuellen politischen Konjunktur wird die Nato in Russland öffentlich immer wieder als aggressives Bündnis dargestellt. Sie »war und bleibt ein militärischer und politischer Block mit all den

²³ Dies zeichnete sich bereits in Putins erster Amtszeit ab; siehe Adomeit, *Putins Westpolitik* [wie Fn. 1]; desgleichen Heinrich Vogel, *Russland ohne Demokratie – Konsequenzen für das Land und die europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (SWP-Studie 38/2004). Eine beeindruckende Analyse der Entfremdung zwischen Russland und dem Westen bei James Sherr, *Russia and the West: A Re-assessment*, Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom, Januar 2008 (The Shrivenham Papers, Nr. 6).

²⁴ Siehe Heinrich Vogel, »Russischer Neokonservatismus und die europäische Politik«, in: *Internationale Politik*, 63 (Februar 2008) 2, S. 44–52.

²⁵ Umfassend dokumentiert und analysiert bei Eberhard Schneider, *Putins zweite Amtszeit – Stärkung der Machtvertikale*

und wachsender Einfluss des FSB, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2006 (SWP-Studie 1/2006); »Russia under Putin: The Making of a Neo-KGB State« sowie »Putin's People: The Former KGB Men Who Run Russia Have the Wrong Idea about how to Make It Great«, in: *Economist*, 24.–31.8.2007, <www.economist.com/world/displaystory.cfm?story_id=9682621>.

²⁶ So sagte Putin am 26. Mai 2004 in seiner Jahresbotschaft (*poslanie*) vor der Föderalen Versammlung (die aus der Duma und dem Föderationsrat besteht): »Nicht alle in der Welt wollen ein unabhängiges, starkes und selbstsicheres Russland«, <www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/2021_64906.shtml>.

Bedrohungen, die ein Zusammenschluss dieser Art beinhaltet«, ließ Putin schon zu Beginn seiner Amtszeit verlauten.²⁷ Im Oktober 2003 unterstellte der damalige Verteidigungsminister Sergej Iwanow dem Bündnis eine »antirussische Ausrichtung der militärischen Planung und politischen Deklarationen«.²⁸ Und auf der Münchner Sicherheitskonferenz vom Februar 2007 bezeichnete Putin die Osterweiterung der Nato als »ernste Provokation«.²⁹

Solche Charakterisierungen setzen eine problematische Wechselwirkung in Gang. Indem die Moskauer Machtelite immer wieder ein »Vorrücken der Nato an Russlands Grenzen« beschwört und damit Assoziationen von Einkreisung und Belagerung weckt, gibt sie der ohnehin starken antiwestlichen Stimmung im Lande weiter Auftrieb. Umfragen zeigen, dass 80 bis 85 Prozent der Russen eine negative Einstellung gegenüber der Nato haben.³⁰ Die Ängste in der Bevölkerung wiederum dienen dem außen- und sicherheitspolitischen Establishment Russlands als Legitimation, um die »Machtvertikale« zu verstärken, die Kontrolle über »strategische Sektoren« der Wirtschaft auszuweiten und die Verteidigungsausgaben zu erhöhen.

Die Nato bemüht sich zwar, den negativen Stereotypen entgegenzuwirken. So fand vom 11. bis zum 26. Mai 2006 in Russland eine »Nato-Russland-Rallye« statt. Es handelte sich dabei um eine Reihe öffentlicher Veranstaltungen von Wladiwostok bis nach Kaliningrad, mit denen – laut Nato-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer – »das Bewusstsein der neuen Realität von Partnerschaft und Kooperation« erweitert werden sollte.³¹ Angesichts der bereits geschilderten Bedingungen ist jedoch zweifelhaft, ob solche *Public Diplomacy*-Übungen ihren Zweck erfüllen können. Entscheidungsprozesse im »System Putin« laufen ja nicht von unten nach oben, sondern in umgekehrter Richtung. Wenn die Wechselbeziehung zwischen der Verbreitung negativer Bilder durch das Moskauer Establishment und der entsprechenden Resonanz in der Bevölkerung aufgebrochen werden soll, muss

27 Putin im Interview mit der *Financial Times* (Internetausgabe), 11.12.1999.

28 *Aktual'nye zadat'i razvitiija Vooružennyh Sil* [wie Fn. 3].

29 Putins Rede auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 11.2.2007, in: <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>.

30 Igor Plugatar, »Atlantisty proigryvajut v Kieve, no toržestvujut v Tbilisi« [Die Atlantiker verlieren in Kiew, aber triumphieren in Tiflis], in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 29.9.2006.

31 So de Hoop Scheffer beim NRR-Treffen auf Außenministerbene am 27./28. April 2006 in Sofia; siehe Nato-Website <www.nato.int/docu/speech/2006/s060428c.htm>.

Public Diplomacy an der Spitze der Machtpyramide ansetzen, nicht an ihrer Basis.

Gegensätzliche Ordnungsvorstellungen und Wahrnehmungen schüren das Misstrauen auf beiden Seiten – eine Tatsache, die auch im postsowjetischen Raum Konflikte zwischen Russland und der Nato begünstigt.

Rivalität im postsowjetischen Raum

Das Denken in Einflussphären, Kräftekorrelationen und Nullsummenspielen (wonach die eine Seite in dem Maße verliert, in dem die andere gewinnt) ist in Moskau bis heute ungebrochen. So hat Putin festgestellt, es könne in den internationalen Beziehungen »kein Vakuum« geben. »Würde sich Russland einer aktiven Politik in der GUS [der 1991 gegründeten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten] enthalten oder dort sogar eine unbegründete Pause einlegen, würde das unweigerlich zu nichts anderem führen, als dass dieser politische Raum von anderen, aktiveren Staaten energisch ausgefüllt würde.«³²

Russlands Verhalten im Raum von der Ostsee bis nach Zentralasien zeigt, dass die Praxis solchen theoretischen Vorstellungen folgt. So bemüht sich Moskau, die Integration in der GUS – laut Putin die »oberste Priorität« russischer Außenpolitik – mit Hilfe verschiedener Zusammenschlüsse wie dem Gemeinsamen Wirtschaftsraum und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft voranzutreiben.³³ Auch die militärische Integration im GUS-Raum soll verstärkt werden, wie die Aufwertung des »Vertrags über Kollektive Sicherheit« von 1992 zur »Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit« im Jahr 2002 unterstrichen hat.

Dass Moskau bestrebt ist, den postsowjetischen Raum als russische Einflussphäre zu erhalten, offenbart seine Politik gegenüber jenen Staaten, die aus der Erbmasse der Sowjetunion hervorgegangen sind.

Baltische Staaten. Deutlich zu erkennen ist etwa, dass Russland den Beitritt der baltischen Staaten zur Nato noch immer nicht verwunden hat. »Die Art und Weise, wie die baltischen Staaten der Nato beigetreten

32 Putin in einer Rede auf der Konferenz der russischen Botschafter am 12. Juli 2004, <www.kremlin.ru/text/appears/2004/07/74399.shtml>.

33 So Putin in seiner jährlichen Ansprache vor der Föderalversammlung im April 2005, <www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml>. In seiner jährlichen Ansprache vom April 2006 sagte Putin: »Die Beziehungen mit unseren engsten Nachbarn waren und sind der wichtigste Teil von Russlands Außenpolitik.«

sind«, klagte Putin im September 2004, »ist reine Rüpelhaftigkeit.«³⁴ Bereits im Juni jenes Jahres hatte der stellvertretende Außenminister Wladimir Tschischow verkündet: »Ich kann Ihnen ganz offen und unmissverständlich sagen, dass uns [der Nato-Beitritt der baltischen Staaten] nicht gefällt.«³⁵ Kreml-Sprecher erklärten, es wäre »sehr negativ«, wenn im Baltikum Nato-Streitkräfte stationiert oder Ausrüstungsgüter gelagert würden; kein einziger »Fußabdruck, so klein er auch sein möge«, sei hinzunehmen.³⁶ Das russische Verteidigungsministerium und der Generalstab sprachen sich auch gegen die Einbeziehung der drei Länder in die integrierte Luftverteidigung der Nato aus. Sie kritisierten die F-16 Überwachungsflüge der Nato über baltischem Territorium, die Ende März 2004 vom früheren sowjetischen Luftwaffenstützpunkt Sakniai aus begannen, ebenso die Überwachungsflüge der Nato-Frühwarnflugzeuge E-3A (AWACS) im baltischen Luftraum. General Jurij Balujewskij, damals Stellvertretender Generalstabschef, kündigte »angemessene Gegenmaßnahmen« Russlands für den Fall an, dass die Nato »die Lage in der Nähe russischer Grenzen verschärfen« sollte.³⁷ Ein Militärsprecher ging ebenfalls auf mögliche Reaktionen ein und erklärte, Russland würde gegebenenfalls Luftabwehrsysteme des Typs S-300 an der Westgrenze von Belarus stationieren, um so die gemeinsame russisch-weißrussische Luftverteidigung zu stärken.³⁸

Belarus. Angesichts der amerikanischen Pläne, Komponenten eines Raketenabwehrschildes in Polen und Tschechien zu stationieren, droht Moskau ebenfalls mit der Aufstellung von Waffensystemen in Belarus. So haben Spitzenbeamte gewarnt, Russland könn-

te in seinem Nachbarland Systeme stationieren, »die etwas mit Nuklearwaffen zu tun haben.«³⁹ Gemeint war dabei, wie Militärs klarstellten, die »Iskander«, eine Rakete kürzerer Reichweite, die mit Nuklearwaffen bestückt werden kann. Zudem will Belarus seine eigenen Raketenstreitkräfte mit diesem Waffensystem ausrüsten.⁴⁰ All dies weist auf die enge militärische Zusammenarbeit zwischen Moskau und Minsk hin, die nicht nur Luft- und Raketen-Abwehr- und -Angriffssysteme umfasst, sondern auch den Grenzschutz.

Diese Kooperation vollzieht sich ungeachtet der Tatsache, dass der weißrussische Präsident Alexander Lukaschenko für die Nato eine Persona non grata ist. Zwar hat Belarus nach den russisch-weißrussischen Kontroversen über Öl- und Gaslieferungen, Transitgebühren und das Eigentum an Pipelines seit Januar 2007 seine Vorzugsstellung im GUS-Raum eingebüßt und sieht sich nun ebenfalls russischem Druck ausgesetzt. Doch zu einer Entspannung in den Beziehungen zwischen Nato und Russland hat dies nicht beigetragen. Denn Moskaus Pressionen zielen ja nicht darauf, die Verhältnisse in Belarus zugunsten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu ändern, sondern lediglich auf eine Ausweitung des eigenen Einflusses in dem Land, auf höhere Profite und auf eine Inbesitznahme der rentablen Teile des militärisch-industriellen Komplexes.

Republik Moldau. Auch gegenüber der Republik Moldau geht es Russland in erster Linie um Einflussnahme auf die politische Orientierung des Landes. Aufgrund verfassungsrechtlicher Beschränkungen strebt die Moldau keine Nato-Mitgliedschaft an, obwohl sie im Pfp-Rahmen aktiv mit dem Bündnis zusammenarbeitet. Das größte Problem, dem das Land gegenübersteht, ist der Verlust der Kontrolle über *Transnistrien*, wo sich ein orthodox-kommunistisches, von Moskau unterstütztes Separatistenregime etabliert hat. Russland stilisiert sich als Friedens- und Garantiemacht und wendet sich kompromisslos gegen jede Internationalisierung des Konflikts, auch gegen eine gemeinsame Nato-Russland-Friedensmission. Russische Spitzenbeamte weisen zwar energisch westliche Vorwürfe zurück, der Kreml übe Druck auf die Moldau aus. Von Vertretern des Mittelbaus der politischen Klasse sind allerdings andere Töne zu vernehmen.

³⁴ So Putin bei einem Treffen mit ausländischen Teilnehmern des Forums »Russland am Vorabend des Neuen Millenniums« am 6. September 2004 in Novo-Ogarovo, zitiert von einem Teilnehmer, Nikolaj Zlobin, Direktor der Russischen und Asiatischen Programme am Washingtoner *Center for Defense Information*; *Izvestija* (online), 10.9.2004. Der von Putin benutzte Begriff lautete *chamstvo* (Grobheit, Flegelei).

³⁵ So Tschischow auf einer Pressekonferenz am 24. Juni 2004, in: *RIA Novosti* (russ.), 25.6.2004.

³⁶ So etwa der damalige Sonderberater des Präsidenten für Außenpolitik, Sergej Jastrschembkij, im März 2004 in einem Interview mit der *Financial Times* während eines Besuchs im Nato-Hauptquartier in Brüssel; siehe Judy Dempsey, »Moscow Warns Nato Away from the Baltics«, in: *Financial Times*, 1.3.2004, S. 2.

³⁷ »Russia Warns U.S. on Baltic Deployment«, in: *International Herald Tribune*, 19.3.2004, S. 3.

³⁸ »Russische Raketen Richtung Westen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.3.2004, S. 12.

³⁹ So der russische Botschafter in Minsk, Alexander Surikow, in: *RIA Novosti*, 28.8.2007.

⁴⁰ »Weißrussland will auch aufrüsten«, in: *Russland Aktuell*, <www.aktuell.ru>, 14.11.2007.

Einer von ihnen kündigte an: »Die russische Armee wird als Stabilitätsfaktor in der Region bleiben.« Als Grund nannte er: »Moskau benötigt Sicherheiten, dass die führenden moldauischen Politiker ernsthaft wünschen, ein strategischer Partner in der GUS zu werden.« Chişinău scheine nicht zu begreifen, »dass es auf den Boden fällt, wenn es auf zwei Stühlen zu sitzen versucht, dem europäischen und dem russischen«. ⁴¹ Demnach hat sich die Republik Moldau zu entscheiden: Entweder sie gibt ihre Ausrichtung auf die Nato (und die EU) auf, oder sie wird weiterhin politischem Druck ausgesetzt sein und wirtschaftliche Nachteile erleiden.

Ukraine. Die Ukraine stellt ebenfalls ein Konfliktfeld in den Nato-Russland-Beziehungen dar. Natürlich habe die Ukraine das Recht, sich der Nato anzuschließen, so der damalige russische Verteidigungsminister Iwanow im Februar 2006. Allerdings wäre ein solcher Schritt für Russland ein Problem: »Das Bemühen, einen abrupten und kaum gerechtfertigten Wechsel zu westlichen Werten vorzunehmen, könnte zu einem ernststen destabilisierenden Faktor werden, in erster Linie für die ukrainische Gesellschaft selbst.« Überhaupt wolle »die Mehrheit der Ukrainer sich nicht in die Nato integrieren, während Teile der politischen Elite die Beziehungen mit Russland nicht trüben wollen«. ⁴² Russland ist, mit anderen Worten, entschieden gegen eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine. Seine Haltung in dieser Frage unterstrich Moskau etwa durch die – wahrheitswidrige – Behauptung, Kiew müsse im Falle eines Beitritts zur Atlantischen Allianz »seine Verpflichtungen bezüglich der [russischen] Schwarzmeerflotte annullieren, die bis 2017 in Sewastopol stationiert ist«. ⁴³

⁴¹ Vasily Zubkow, »Russia–Moldova: Kremlin Wants Deeds, Not Words«, in: *RIA Novosti*, 28.8.2006. Zubkow ist Leiter der Wirtschaftsredaktion bei *RIA Novosti*.

⁴² Iwanow in einem Interview mit der italienischen Zeitung *La Stampa* vom 9. Februar 2006, zitiert auf der Website des russischen Verteidigungsministeriums <www.mil.ru>; siehe auch *Interfax* (russ.), 9.2.2006. Die Vorstellung, dass westliche Werte »ein ernster destabilisierender Faktor« werden könnten, geht offensichtlich auf den Schock zurück, den die »Orangene Revolution« in der Ukraine bei der Moskauer Führung auslöste. Allerdings geschieht es nicht allzu häufig, dass ein hochrangiger Vertreter des Kreml dies so offen zu erkennen gibt.

⁴³ Iwanow (ebd.): »Es ist eine der Regeln der Allianz, dass ein Beitrittsland nicht das Recht hat, Truppen anderer Staaten, die nicht Mitglied des Blocks sind, auf seinem Territorium zu stationieren.« In der Nato wird dies jedoch *nicht* als Hindernisgrund für einen ukrainischen Beitritt angesehen.

Doch auch mit Taten macht Russland seinen Widerstand gegen eine ukrainische Nato-Mitgliedschaft deutlich. Ein Beispiel dafür sind die massiven Demonstrationen auf der Krim gegen das Nato-Seemanöver »Sea Breeze« im Mai und Juni 2006, die unter anderem dazu führten, dass ein unter Nato-Flagge in Fedossija ankerndes amerikanisches Kriegsschiff nicht entladen werden konnte. An den Protesten beteiligten sich neben Anhängern der pro-russisch ausgerichteten ukrainischen »Partei der Regionen« auch Aktivisten aus dem separatistischen Transnistrien und »groß-russische« Nationalisten aus Russland. Wie in vergleichbaren Fällen ließ sich eine direkte Mitwirkung der Kreml-Administration nicht nachweisen. ⁴⁴ Allerdings stand die Blockadeaktion ganz im Einklang mit den von ihr vertretenen Positionen. Dass der Ukraine auf der Rigaer Nato-Gipfelkonferenz im November 2006 kein Angebot gemacht wurde, in einen *Membership Action Plan (MAP)* aufgenommen zu werden, und damit auch auf dem Gipfel von Bukarest im April 2008 nicht zu rechnen ist, geht nur zum Teil auf die Anti-Erweiterungsstimmung in der Ukraine selbst zurück. Es hat ebenso damit zu tun, dass die Nato Rücksicht auf russische Sensibilitäten nimmt. ⁴⁵

Georgien. Wie die Ukraine erhielt auch Georgien auf dem Gipfel von Riga kein MAP-Angebot, und wie Kiew schon im April 2005, so wurde auch Tiflis am 21. September 2006 stattdessen nur das Instrument des »Intensivierten Dialogs« offeriert. ⁴⁶ Doch selbst darauf reagierte Russland in einer Weise, die keinen Zweifel daran ließ, dass ihm Georgiens Streben nach Nato-Mitgliedschaft ein Dorn im Auge ist. Wenige Tage nach dem Angebot des Bündnisses fand in Portorož in Slowenien eine Sitzung des NRR auf Ebene der Vertei-

⁴⁴ Ein anderes Beispiel ist die Belagerung der estnischen Botschaft in Moskau durch die kremltreue Jugendorganisation »Naschi« im Mai 2007, zu der es im Zusammenhang mit dem Streit zwischen Russland und Estland um die Verlegung eines sowjetischen Ehrenmals in Tallinn kam. Während nicht nachzuweisen ist, dass der Kreml die Belagerung organisiert hat, besteht kein Zweifel daran, dass es für ihn ein Leichtes gewesen wäre, sie sofort zu beenden.

⁴⁵ Zu diesen beiden Gründen siehe die Analyse von Tetyana Astashkina und Rainer Lindner, *Riga ohne Kiew: Anti-Erweiterungsstimmung in der Ukraine und Ernüchterung bei der Nato*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 9.8.2006 (Diskussionspapier der Forschungsgruppe Russland/GUS, 2006).

⁴⁶ »Nato Offers Intensified Dialogue to Georgia«, in: *Nato Update*, 21.9.2006, <www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0921c.htm>.

digungsminister statt.⁴⁷ Das Treffen wurde überschattet von der Krise in den russisch-georgischen Beziehungen, die am 27. September 2006 durch die Festnahme von russischen Offizieren des militärischen Nachrichtendienstes GRU in Georgien ausgelöst worden war. Vor seiner Abreise nach Portorož geißelte der russische Delegationsleiter Iwanow das Vorgehen der georgischen Regierung als »Banditentum«. Die Situation in dem Land, so Iwanow, erinnere an die stalinistischen Säuberungen von 1937.⁴⁸ Putin nahm diese Charakterisierung auf und beschuldigte seinerseits die georgische Führung, dass sie eine Politik des »Staatsterrorismus«⁴⁹ betreibe und »innerhalb des Landes und im internationalen Umfeld die Politik von [Stalins Geheimpolizei-Chef] Lawrentij Pawlowitsch Berija verfolgt«. In rascher Folge ergriff Russland Maßnahmen, die normalerweise mit einer bevorstehenden militärischen Intervention verbunden sind, einschließlich der Abberufung von Botschaftspersonal, der Schließung der Staatsgrenzen, der Unterbrechung von Straßen-, Schienen-, See- und Luftverkehrsverbindungen sowie des Stopps von Postdienst und Währungstransfer. Außerdem kündigte Moskau ein großangelegtes Marinemanöver vor der georgischen Küste an.

Bezeichnend für die Rolle Georgiens als Belastungsfaktor in den Nato-Russland-Beziehungen ist nun die Tatsache, dass der russische Außenminister Sergej Lawrow eine Verbindung zwischen der Nato und dem georgischen Vorgehen gegen die GRU-Offiziere konstruierte. »Die jüngste [georgische] Provokation und die jüngsten Erklärungen in Bezug auf die Kodori-Schlucht, die allen bestehenden Abmachungen widersprechen«, stellte er fest, »sind unmittelbar auf die Billigung der intensivierten Zusammenarbeit mit

Georgien durch die Nato-Länder gefolgt.«⁵¹ Lawrow äußerte auch den Verdacht, dass Georgien die Nato für eine militärische Lösung der »eingefrorenen Konflikte« in seinen abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien instrumentalisieren wolle.⁵² Putin schlug in dieselbe Kerbe und drohte auf einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats: »Diese Leute [in der georgischen Führung] denken, sie könnten sich sicher fühlen unter dem Schutz ihrer ausländischen Förderer, aber sind sie das wirklich?«⁵³ In einem Telefongespräch mit US-Präsident George W. Bush am folgenden Tag bekräftigte er seine Position und warnte »Drittländer« davor, Schritte zu unternehmen, die Georgien ermutigen könnten, sich »destruktiv« zu verhalten.⁵⁴ Solche Äußerungen zeigen, dass Moskau nicht zwischen der Nato und den USA unterscheidet und in dem atlantischen Bündnis im Wesentlichen ein Instrument Washingtons sieht.

Zentralasien. Dies lässt sich auch an der Politik Russlands in Zentralasien ablesen. Hatte Putin nach dem 11. September 2001 das militärische Engagement der USA in der Region zunächst akzeptiert, so forderte die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) auf russisches Betreiben hin im Juli 2005 (auf ihrem Gipfel in der kasachischen Hauptstadt Astana) den Abzug der US-Truppen und die Auflösung der amerikanischen Militärbasen in Mittelasien im Laufe der nächsten zwei Jahre. In Usbekistan ist die amerikanische Militärpräsenz auf Druck von Präsident Islam Karimow bereits beendet worden. Geopolitische Rivalität hat auch in Zentralasien, wie sich zeigt, die Vision einer strategischen Partnerschaft ersetzt.

47 Die Verteidigungsminister des Bündnisses kamen in Portorož zu einem »informellen Treffen« mit ihrem russischen Kollegen zusammen.

48 »Rossija trebuet osvoboždenija voennyh v Gruzii i vvodit otvetnye mery« [Russland verlangt die Freilassung der Militärangehörigen in Georgien und trifft Gegenmaßnahmen], in: *Agentstvo nacional'nych novostej*, 28.9.2006.

49 »Moskva i Tbilisi na poroge choloednoj vojny« [Moskau und Tiflis an der Schwelle des Kalten Krieges], in: *Pervyj kanal – novosti*, 1.10.2006. Putins Vorwurf des »Staatsterrorismus« wurde im ersten Kanal des russischen Fernsehens wiedergegeben, auf der Website des Kreml aber gestrichen.

50 Putin auf einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats am 1. Oktober 2006, »Zjavlenie na soveščanii s postojannymi členami Soveta Bezopasnosti« [Erklärung auf einer Konferenz mit den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats], <www.kremlin.ru/appears/2006/10/01/0000_type63378type82634_111833.shtml>.

51 Zitiert bei Jurij Simonian u.a., »Tbilisi prošel točku vozvratu« [Tiflis hat den Rubikon überschritten], in: *Nezavisimaja gazeta*, 29./30.9.2006. Die Kodori-Schlucht trennt Georgien von Abchasien. Im Sommer 2006 war es Tiflis gelungen, einen örtlichen Milizenführer zu vertreiben, der die Schlucht beherrscht und dort eine abchasische Exilregierung eingerichtet hatte. Der georgische Präsident Michail Saakaschwili gab bekannt, dass die Schlucht als »Oberes Abchasien« bezeichnet und wieder der staatlichen Zentralgewalt Georgiens unterstellt werde.

52 Lawrow in einem Interview mit der Zeitung des Verteidigungsministeriums, *Krasnaja zvezda* (online), 12.12.2006.

53 Putin am 1. Oktober 2006 auf einer Konferenz des Nationalen Sicherheitsrats [wie Fn. 50].

54 Putin laut Pressedienst des Kreml, zitiert nach *Bloomberg News Service*, 3.10.2006.

KSE-Vertrag und Anpassungsabkommen

Ein weiteres Passivum in der Bilanz der Nato-Russland-Beziehungen ist der im Dezember 2007 – in Form eines Moratoriums – erfolgte Ausstieg Moskaus aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Die Brisanz des zugrundeliegenden Streits ergibt sich erstens aus dem Junktim, das die Nato zwischen der Rüstungskontrolle und der Rolle Russlands im postsowjetischen Raum hergestellt hat. Im Mai 2000 nämlich beschloss der Nato-Ministerrat bei einem Treffen in Florenz, das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (AKSE) erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine Verpflichtungen gegenüber Georgien und der Moldau erfüllt hat. Das Anpassungsabkommen war im November 1999 auf der OSZE-Gipfelkonferenz von Istanbul unterzeichnet worden, und es wäre dort zu keiner Einigung gekommen, wenn Russland sich nicht zum Abzug seiner Truppen aus diesen beiden Ländern verpflichtet hätte.⁵⁵ Die Vertracktheit des Konfliktstoffs besteht zweitens darin, dass Putin wiederum einen Zusammenhang hergestellt hat zwischen der Nichtratifizierung der KSE-Anpassungen durch die Nato, der Osterweiterung des Bündnisses und der geplanten Stationierung von Komponenten der amerikanischen Raketenabwehr in Europa. Wichtig ist zum Dritten, dass es Russland nicht mehr nur um die Ratifizierung des Vertrags durch die Nato-Staaten geht, sondern auch um seine Revision und weitere Anpassung an die – nach Moskaus Auffassung – erneut veränderten Bedingungen.

Aus Sicht der Nato trägt bereits das Anpassungsabkommen von 1999 den veränderten geostrategischen Verhältnissen in Europa Rechnung: Nach Auflösung der Blöcke und der ersten Runde der Nato-Osterweiterung wurden die paritätisorientierten Kernstrukturen des KSE-Vertrags von 1990 durch ein

⁵⁵ Lediglich Russland, Belarus, die Ukraine und Kasachstan haben den Vertrag bisher ratifiziert. Das Istanbul Anpassungsabkommen und die dazugehörigen Anhänge sind abrufbar unter: <www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_de.pdf> und <www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf>. Darstellung und Analyse des KSE-Vertrags, seiner Anpassungen und Ausführung bei Hans-Joachim Schmidt, *Die Anpassung des KSE-Vertrags und die Gefährdung der globalen Rüstungskontrolle*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2000 (HSFK-Report Nr. 5/2000), und Gebhardt Weiß, *Zur Anpassung des KSE-Vertrages an neue Sicherheitsstrukturen in Europa*, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), 1997 (Aktuelle Analysen, Teil I, Nr. 45/1997; Teil II, Nr. 46/1997).

kompliziertes System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzt. Destabilisierende Waffenkonzentrationen sollten dabei unter anderem durch strenge Limitierungen in kleineren geographischen Räumen ausgeschlossen werden. Moskau bemühte sich erfolgreich darum, die militärischen Optionen der Nato zu beschränken: Das Bündnis verpflichtete sich, keine umfangreichen Kampftruppen (*substantial combat forces*) in den neuen Mitgliedsländern zu stationieren, diese wiederum akzeptierten nationale Obergrenzen. Während der ursprüngliche KSE-Vertrag theoretisch etwa eine Stationierung von 11 500 Kampfpanzern in Polen zuließ, verpflichtete sich Warschau im Anpassungsabkommen, eine territoriale Obergrenze von 1577 Kampfpanzern – egal ob eigene und/oder fremdstationierte – nicht zu überschreiten.

Angesichts der offenkundigen Vorteile des Vertragswerks für Russland hat der Kreml immer wieder dessen Ratifizierung durch die Nato-Mitglieder gefordert, einschließlich der baltischen Staaten und Sloweniens – jener jetzigen vier Bündnispartner, die bei Vertragsabschluss 1990 außerhalb des KSE-Abkommens geblieben waren. Mit Blick auf sie argumentierte Moskau, es sei nicht hinnehmbar, dass in Europa nach der zweiten Runde der Nato-Osterweiterung eine strategische Grauzone bestehen bleibe, in der das Bündnis theoretisch konventionelle und nukleare Waffen stationieren könne, ohne dabei irgendwelchen Begrenzungen oder einem Inspektions- und Verifikationsregime zu unterliegen.⁵⁶ Seit Putins Münchner Rede vom Februar 2007 werden von russischer Seite nun allerdings auch die 1999 getroffenen Regelungen selbst kritisiert. Diese Kritik wurde bei einer Sonderkonferenz der Teilnehmerstaaten des KSE-Vertrags, die auf Russlands Betreiben vom 15. bis zum 17. Juni 2007 in Wien stattfand, in sechs Punkten konkretisiert. Moskau bezeichnete diese Punkte als »Aktionsplan, der den Vertrag wieder lebensfähig machen soll«.⁵⁷ Die wichtigsten Forderungen, auf denen Russland auch bei einem Treffen von Vertretern der Signa-

⁵⁶ Artikel XVIII des Anpassungsabkommens legt die Bedingungen fest, unter denen andere OSZE-Staaten dem KSE-Vertrag beitreten können. Die baltischen Staaten haben erklärt, dass sie dem Vertrag beitreten wollen, sobald er ratifiziert sei.

⁵⁷ *Rossijskaja gazeta* (online), 16.6.2007. Der nachfolgende Forderungskatalog entspricht im Wesentlichen den Erläuterungen (*spravka*) zu Putins Dekret vom 14. Juli 2007; siehe <<http://balancer.ru/society/2007/07/17/topic-56512-Vladimir-Putin-podpisa-Ukaz-O-priostano.1184650429.html>>.

tarstaaten am 1. und 2. Oktober 2007 nahe Berlin beharrte, sind die folgenden:

- ▶ Die baltischen Staaten müssten ins Vertragsfeld einbezogen werden, dem sie sich 1991 nach der Erklärung ihrer Unabhängigkeit und im darauffolgenden Jahr nach Auflösung der Sowjetunion entziehen konnten.
- ▶ Die Gesamtheit der vom Vertrag zugelassenen Rüstung und Militärtechnik der Nato-Länder sei entsprechend dem Potential zu reduzieren, das die Allianz im Zuge der beiden Erweiterungsrounden erworben habe.
- ▶ Die Russland auferlegten Beschränkungen in den Flankenregionen müssten beseitigt werden.⁵⁸
- ▶ Der Begriff »umfangreiche Kampftruppen« müsse definiert werden (wobei Moskau inoffiziell eine Brigade als Obergrenze ansieht).⁵⁹

Der Tenor derartiger Forderungen ist unüberhörbar: Der KSE-Vertrag leiste einer Veränderung des Kräftegleichgewichts zugunsten der Nato Vorschub. So beklagte sich Putin, kurz bevor er im Juli 2007 per Dekret mit dem Ausstieg aus dem Vertrag drohte, Russland habe in Ausführung der Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags all seine schweren Waffen aus dem europäischen Teil des Landes hinter den Ural zurückgezogen und seine Truppen »kürzlich« um 300 000 Mann reduziert, doch »unsere Partner füllen Osteuropa mit neuen Waffen an – eine neue Basis in Bulgarien, eine andere Basis in Rumänien, ein Raketenabschussgebiet und neue Raketen in Polen, eine Radaranlage in Tschechien ...«⁶⁰

Allerdings muten Russlands Klagen über den KSE-Vertrag und eine angebliche Verschiebung des Kräftegleichgewichts künstlich an, denn in der Praxis hat

⁵⁸ Die Flankenregionen (*flank zones*) umfassen die russischen Militärbezirke Nord (früher Leningrad) und Nordkaukasus sowie ein Gebiet im Südwesten der Ukraine. Russland hatte sich im Zusammenhang mit seinem Krieg in Tschetschenien schon einmal über die seiner Auffassung nach diskriminierenden Regelungen beklagt. Im Mai 1996 einigten sich die Vertragsstaaten darauf, die Flankenregelungen zugunsten Russlands zu verändern.

⁵⁹ Die übrigen Forderungen lauteten, dass – fünftens – das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag spätestens am 1. Juli 2008 in Kraft treten müsse und – sechstens – Bedingungen für den Beitritt weiterer Staaten zu dem Vertrag formuliert werden sollten. Zum Treffen vom Oktober 2007 siehe Vladimir Socor, »Action for Action« on the CFE Treaty: Opportunity and Risks«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (9.10.2007) 186.

⁶⁰ Putin auf einer Pressekonferenz am 31. Mai 2007 in Moskau nach Abschluss von Gesprächen mit dem griechischen Präsidenten Karolos Papoulias, <www.kremlin.ru/appears/2007/05/31/1812_type63377type63380_132271.shtml>.

keiner der 30 Signatarstaaten seine festgelegten Grenzen für die fünf vertragsrelevanten Waffenkategorien überschritten.⁶¹ Und um konventionell aufzurüsten – falls dies beabsichtigt wäre –, bräuchte der Kreml gar nicht aus dem Vertrag auszusteigen, denn auch Russland unterschreitet bislang seine spezifischen Höchstgrenzen. Unklar ist auch, warum die neuen Nato-Staaten als militärisches Problem im Rahmen des Vertrags betrachtet werden, denn alle Bündnismitglieder zusammen haben heute 33 Prozent weniger Waffen der vertragsrelevanten TLE-Kategorien als die 16 Nato-Staaten im Jahr 1990; dabei setzt sich die Truppenverringerung in der Atlantischen Allianz sogar weiter fort. Die Streitkräfte der vier Bündnispartner außerhalb des KSE-Vertragswerks haben lediglich symbolische Bedeutung. Die angeblich von den baltischen Staaten ausgehende militärische Bedrohung besteht im Falle Lettlands aus drei Panzern sowjetischer Bauart (T-55) und in Litauen aus vier Flugzeugen des Typs L-39, die man nur mit großer Mühe als »Kampfflugzeuge« bezeichnen kann.

Hinsichtlich der Flankenregelungen wäre es sogar durchaus im Interesse Russlands, territoriale und nationale Begrenzungen von Streitkräften an seinen Grenzen (einschließlich der »Flanken«) aufrechtzuerhalten, verhindern diese doch gleichzeitig eine Konzentration von Nato-Militär.⁶² Denn was die Stationierung ausländischer Truppen in dieser Zone betrifft, kann schwerlich von *substantial combat forces* die Rede sein – es sei denn, man sieht diese Definition durch die vier Kampfflugzeuge der Nato als erfüllt an, die auf der Luftwaffenbasis Zokniai in Litauen auf Rotationsbasis stationiert sind und Überwachungszwecken dienen. In Rumänien und Bulgarien befinden sich, ebenfalls auf Rotationsbasis, etwa 5000 amerikanische Soldaten mit leichter Bewaffnung. Auch diese Kräfte sind nicht für einen Überraschungsangriff auf Russland vorgesehen (zumal sie dafür gar nicht geeignet wären), sondern für Einsätze außerhalb des KSE-Bereichs.

⁶¹ Diese Kritik an der Haltung der russischen Regierung zu KSE und AKSE folgt der Analyse des Militärexperten der Nachrichtenagentur RIA Novosti, Alexander Khrumchikhin, »Will Nato and Russia Once Again Count Tanks and Aircraft in Europe?«, 30.4.2007, <<http://en.rian.ru/analysis/20070430/64680846.html>>.

⁶² Im Rahmen der Flankenregelungen (Artikel V des KSE-Vertrags) waren Russlands Waffensysteme in den Militärbezirken Leningrad und Nordkaukasus auf 700 Panzer, 1280 Artilleriegeschütze und 580 gepanzerte Fahrzeuge begrenzt worden.

Wenn Russland wirklich, wie es erklärt, so großes Interesse an einer Ratifizierung des KSE-Vertrags und seiner Anpassungen durch die Nato hat, wäre es ein Leichtes, dies zu erreichen. Seine in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen gegenüber Georgien hat es nach Einschätzung der Nato nahezu erfüllt. Und im Falle der Moldau steht lediglich noch der Abzug von einigen Hundert Soldaten samt Munitionsvorräten aus. Dem Kreml scheint es aber wichtiger zu sein, seine militärische Präsenz in Transnistrien aufrechtzuerhalten, als die KSE-Vertragsratifizierung sicherzustellen. Zudem sind Russlands Forderungen nach weiteren Anpassungen des noch nicht ratifizierten Vertrags, seine gleichzeitig geäußerten Vorstellungen von einem völlig neuen Vertrag und die Drohungen mit einem Ausstieg aus anderen Rüstungskontrollabkommen denkbar ungeeignet, das gegenseitige Vertrauen zu festigen. Ähnlich verhält es sich mit der russischen Haltung in der Frage der Raketenabwehr.

Amerikanische Raketenabwehr in Europa

Die amerikanischen Pläne zum Aufbau einer Radarstation in Tschechien und einer Raketenabwehrstation in Polen sind in Russland auf massive Kritik gestoßen. Diese geplanten Stationierungen, so die Argumentation, richteten sich nicht gegen Iran, Nordkorea oder andere Problemstaaten, sondern gegen Russland. Entsprechend drohte der Kreml mit »Gegenmaßnahmen«. Er warnte davor, dass die Raketenabwehrstellungen zu Zielen der Strategischen Raketentruppen der russischen Streitkräfte werden könnten. Zudem könnte Russland aus dem Washingtoner INF-Vertrag zur vollständigen Abrüstung nuklearer Mittelstreckenwaffen aussteigen und diese Waffen dann etwa auch in Kaliningrad stationieren. Die Drohung, »Iskander«-Raketen in Belarus aufzustellen, ist bereits erwähnt worden, ebenso der Ausstieg Russlands aus dem KSE-Vertrag.

Doch wie bei der konventionellen Rüstung, so sind die von russischen Politikern und Generälen ausgemalten Bedrohungsszenarien auch im Fall der amerikanischen Raketenabwehr in Europa unrealistisch. Dafür sprechen folgende Punkte:

- ▶ Die deutliche Mehrzahl der Flugbahnen land- oder seegestützter Interkontinentalraketen Russlands würden bei einem Einsatz gegen die USA nicht über Europa, sondern über die Polkappe führen. In Ostmitteleuropa stationierte Abfangraketen könnten

aus Zentralrussland oder dem Nordmeer abgefeuerte ballistische Flugkörper gar nicht erreichen.⁶³

- ▶ Die für eine Stationierung in Polen vorgesehenen Systeme sind keine Angriffswaffen, die für einen Erstschatz gegen russische Raketen verwendet werden könnten. Sie besitzen auch keinen nuklearen Sprengkopf, noch nicht einmal einen konventionellen, sondern sollen feindliche ballistische Flugkörper allein durch beim Aufprall entstehende kinetische Energie zerstören. Dies wird auch von russischen Generälen eingeräumt. So meinte der Kommandeur der russischen Luftstreitkräfte, General Wladimir Michajlow, die potentiellen amerikanischen Systeme in Europa seien »ungefährlich« für Russland, zumal sie »stationär« seien und es sich »nicht um Angriffswaffen« handle.⁶⁴
- ▶ Russland verfügt über redundante Offensivfähigkeiten, die bei einem Einsatz von weniger als einem Dutzend Abfangraketen kaum beeinträchtigt würden. Auch dies wird von russischen Generälen zugegeben. Der Kommandeur der Strategischen Raketentruppen, General Nikolaj Solowzow, erklärte: »Die Stationierung von Elementen des amerikanischen Raketenabwehrsystems [in Polen und Tschechien] wird sich nicht wesentlich auf unsere strategischen Komponenten auswirken.«⁶⁵
- ▶ Wenn Moskau tatsächlich wegen amerikanischer Raketenabwehr besorgt wäre, dürfte sich der Schwerpunkt seiner Kritik nicht gegen den geplanten Aufbau von Systemen in Europa richten, sondern müsste auf den Ausbau der in den USA – in Fort Greely in Alaska und im kalifornischen Vandenberg – bereits stationierten Raketenabwehrsysteme zielen.

⁶³ Theodore Postol vom Massachusetts Institute of Technology hat behauptet, dass die *Missile Defense Agency (MDA)* des Pentagons bei ihren Berechnungen die Geschwindigkeit der amerikanischen Abfangraketen um 30 Prozent zu niedrig und die der russischen Offensivraketen um 15 Prozent zu hoch angesetzt habe. Tatsächlich könnten russische Raketen sehr wohl erreicht werden. Die MDA hat diese Behauptungen zurückgewiesen. »MDA stands by its figures which are real, not hypothetical and are derived from actual hardware and software performance data from actual flight tests« (Nick Semenkovich, »Postol Speaks against U.S. Characterization of Missile Defense Site«, in: *The Tech online edition*, 16.10.2007, <www-tech.mit.edu/V127/N46/postol.html>).

⁶⁴ »Rossii ne nužno bojat'sja ob'ektov amerikanskoj PRO v Evrope« [Russland muss sich nicht vor der amerikanischen Raketenabwehr in Europa fürchten], in: *Echo Moskvyy*, 19.4.2007; desgleichen »Vzor »Russkich AVAKSov« [Blick der »russischen AWACS«], in: *Voenna-promyšlennyj kur'er*, 25.4.2007.

⁶⁵ *Interfax* (Moskau, russ.), 16.3.2007.

Neben Drohungen hat Putin auch Anreize ins Spiel gebracht. Auf dem G-8-Gipfel von Heiligendamm im Juni 2007 bot er, für alle Teilnehmer überraschend, US-Präsident Bush an, die von Russland gemietete Radaranlage Gabala in Aserbaidschan gemeinsam zu nutzen. Dadurch, so meinte er, könnten die USA auch auf eine Stationierung von Abwehrsystemen im Weltraum verzichten.⁶⁶ Bei einem Treffen mit Bush in dessen Sommerresidenz Kennebunkport legte er nach und schlug die gemeinsame Nutzung einer derzeit noch in Bau befindlichen Radaranlage in Armavir im südrussischen Bezirk Krasnodar vor. Zudem erklärte Verteidigungsminister Iwanow, die Radaranlage könnte Teil eines globalen Systems zur Abwehr ballistischer Flugkörper werden, an dem sich auch neutrale Staaten wie Österreich, Finnland und Schweden beteiligen könnten.⁶⁷

Problemlösungen werden allerdings nicht zuletzt dadurch erschwert, dass es sich um vier verschiedene Projekte einer Raketenabwehr handelt, die Russland, die Nato und die USA betreffen. Wie eingangs erwähnt, existiert erstens ein im Nato-Russland-Rat erörtertes Projekt für den Aufbau eines gesamteuropäischen Systems zur Abwehr nichtstrategischer Raketen und zum Schutz friedenssichernder Operationen, das auf eine Initiative Putins vom 20. Februar 2001 zurückgeht. Zweitens betreibt die Nato seit 1998 das ALTBMD-Programm (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence Programme*) zum Schutz von Truppen im Einsatz. Drittens geht es um die Machbarkeitsstudie der Nato zu den Möglichkeiten, ein vielschichtiges Abwehrsystem (*Multi-layered System*) einzurichten, welches das Nato-Territorium großflächig schützen und jeder Art von Raketenbedrohung begegnen soll. Und viertens gibt es das Raketenabwehrsystem der USA mit den bereits stationierten Radaranlagen und Abfangraketen in Alaska und Kalifornien, denen Abwehrkomponenten in Europa hinzugefügt werden sollen. Mit diesen Komponenten soll es möglich sein, etwa drei Viertel des europäischen Territoriums zu schützen.

Ausgehend von den oben zitierten Klarstellungen Iwanows sowie der Generäle Solowzow und Michajlow kann man thesenartig zusammenfassen, dass sich die Moskauer Machtelite nicht durch die mögliche Stationierung von Systemelementen einer amerikanischen Raketenabwehr in Ostmitteleuropa bedroht fühlt.

Nach russischer Wahrnehmung besteht die Herausforderung vielmehr im Aufbau jeglicher militärischer Infrastruktur und Präsenz von USA und Nato in ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten und früheren Sowjetrepubliken. Dies erklärt Moskaus Widerstand gegen das Vorhaben, in Polen und Tschechien auf Dauer angelegte amerikanische Militärbasen zu errichten. Solche Projekte zu stoppen und eine nochmalige Osterweiterung der Nato um Georgien und die Ukraine zu verhindern – das ist die zentrale Stoßrichtung der russischen Reaktionen auf die Raketenabwehrpläne der USA.

Diese Interpretation rückt Russlands Warnungen vor »Gegenmaßnahmen« in ein anderes Licht. Das betrifft vor allem den von Moskau angedrohten Ausstieg aus dem INF-Vertrag. In Russland werden nämlich auch mögliche, an den Süd- und Ostgrenzen des Landes entstehende Gefahren sehr ernst genommen. Der Kreml und seine Generäle weisen darauf hin, dass Staaten wie China, Nordkorea, Südkorea, Indien, Iran, Pakistan und Israel schon heute über Raketen kürzerer und mittlerer Reichweite verfügen und andere Länder daran arbeiten. Dies sei eine reale Bedrohung, welche die Anschaffung neuester Präzisionswaffen erforderlich mache. Aus diesem Grunde hat Russland bereits Kurzstreckenraketen modernisiert und mit der Forschung und Entwicklung nuklearer Mittelstreckenwaffen begonnen. Mit der Stationierung von INF würde Moskau also nicht kurzfristig auf den Aufbau amerikanischer Abwehrkomponenten in Ostmitteleuropa reagieren, sondern vielmehr Pläne umsetzen, die im russischen Verteidigungsministerium schon seit Jahren (auch mit den USA) im Zusammenhang mit Bedrohungen aus dem Süden und dem Osten diskutiert werden.

Dies betrifft auch die laufende Modernisierung der nuklearstrategischen Streitkräfte. Sie ist nicht als Reaktion auf die amerikanischen Abwehrpläne in Europa zu verstehen, sondern Teil langfristiger konzipierter Rüstungsvorhaben, mit denen zumindest der Anschein gewahrt werden soll, dass Russland den USA bei den nuklearstrategischen Waffen ebenbürtig sei. Schwerpunkt der Modernisierung sind die mobilen land- und seegestützten Offensivwaffen und die Entwicklung von Mehrfachsprengköpfen, die auch eine umfassende amerikanische Raketenabwehr überwinden könnten.⁶⁸

⁶⁶ RIA Novosti (Moskau, russ.), 7.6.2007.

⁶⁷ Iwanow in einem Interview mit dem Nachrichtenprogramm »Vesti nedeli« des zweiten Kanals des russischen Fernsehens am 7. Juli 2007.

⁶⁸ Siehe hierzu Hannes Adomeit/Alexander Bitter, *Russland und die Raketenabwehr*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Aktuell 23/2007); Hannes Adomeit,

»Putin und die amerikanische Raketenabwehr in Europa – Ist ein Wettrüsten unvermeidlich?«, in: *Politische Studien*, 58 (September–Oktober 2007) 415, S. 41–55, und Alexander Bitter, *Die Nato und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest 2008*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (SWP-Studie 29/2007).

Bilanz der Beziehungen

Aus der Gegenüberstellung der Kooperations- und Konfliktfelder ergibt sich die Antwort auf die oben gestellte erste Leitfrage. Es zeigt sich, dass sich Aktiva und Passiva in der Bilanz der Nato-Russland-Beziehungen *nicht* die Waage halten. Die Konfliktpassiva schlagen stärker zu Buche als die Kooperationsaktiva. Diese Bewertung wird noch dadurch verschärft, dass die auf den NRR-Arbeitsebenen in Brüssel und Mons erreichten Kooperationsergebnisse von politisch geringerer Bedeutung sind als die Konflikte, die auf höheren Führungsebenen ausgetragen werden.

Zwar trifft beispielsweise zu, dass Washington, Brüssel und Moskau in verschiedenen Gremien in dem Bemühen zusammenarbeiten, eine Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und ihren Trägersystemen zu verhindern, und dass dies auch für den *Atomstreit mit Iran* gilt. Der Kreml hat wiederholt erklärt, ein nuklear bewaffnetes Iran liefe russischen Interessen zuwider. Seine Repräsentanten fordern, Teheran müsse die Anreicherung von Uran aufgeben, und sie zeigen sich sporadisch besorgt, dass die immer wieder stattfindenden Tests mit Raketen mittlerer und längerer Reichweite Teil eines Programms zur Entwicklung von Trägersystemen für Atomwaffen sein könnten.⁶⁹ Andererseits aber gab sich Putin »überzeugt«, dass Iran »nicht die Absicht hat, eine Atombombe zu bauen«;⁷⁰ Russland habe »keine objektiven Beweise für entsprechende Pläne«.⁷¹ Es sei unklar, meinte Außenminister Lawrow, ob Iran überhaupt jemals an einem Atomwaffenprogramm gearbeitet habe.⁷²

69 So hat der russische Vizeaußenminister Alexander Losjukow Anfang Februar 2008 nach dem Test einer iranischen Rakete, die nach Angaben Teherans im Jahr 2009 den ersten selbstgebauten Forschungssatelliten des Landes in den Weltraum bringen soll, Zweifel an den Versicherungen geäußert, das Atomprogramm diene lediglich zivilen Zwecken; *Interfax* (russ.), 6.2.2008.

70 »Vladimir Putin gotovitsja k vizitu v Iran« [Wladimir Putin bereitet sich auf einen Iran-Besuch vor], in: *Rossijskaja gazeta* (Internetausgabe), 19.2.2005; von der russischen Nachrichtenagentur *Interfax* am 18.2.2005 verbreitet.

71 Putin auf einer Pressekonferenz mit dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy am 10. Oktober 2007, Zugriff über <www.kremlin.ru>.

72 Reaktion auf das *National Intelligence Estimate (NIE)* der USA von Anfang Dezember 2007, wonach Iran bereits 2003 die

Zudem erscheint die von Russland tatsächlich praktizierte Politik kaum mit seinem offiziell geltend gemachten Interesse an der Verhinderung eines nuklear bewaffneten Iran vereinbar: Der Kreml betrachtet die Islamische Republik nicht als Sponsor des internationalen Terrorismus, weigert sich, die von Teheran im Libanon und in den Palästinensergebieten unterstützten islamistischen Organisationen Hizbullah und Hamas als »terroristisch« zu bezeichnen, und ignoriert die Diskussion darüber, ob und in welchem Umfang Iran schiitische Milizen im Irak mit Waffen versorgt. Ungeachtet aller internationalen Kritik wertet Putin das Regime in Teheran mit bilateralen Treffen auf höchster Ebene auf und redet gemeinsam mit Präsident Mahmud Ahmadinedschad einer tendenziell gegen westliche Interessen gerichteten »Gas-OPEC« das Wort. Darüber hinaus treibt Russland regen Handel mit Iran, liefert Waffen wie beispielsweise Tor-M1-Raketen, die sich zum Schutz von Atomanlagen vor Luft- und Raketenangriffen eignen, und stattet seit Dezember 2007 das Atomkraftwerk in Buschehr mit Uran-Brennstäben aus.⁷³

Diese Politik legt den Schluss nahe, dass Russland – trotz aller Beteuerungen, die Interessen des Westens in diesem Punkt zu teilen – Zwangsmaßnahmen gegen Teheran im UN-Sicherheitsrat nicht einmal dann billigen würde, wenn konkrete Beweise für eine militärische Ausrichtung des iranischen Nuklearprogramms vorlägen. Es bliebe den USA (und Israel)

Arbeiten an einem Atomwaffenprogramm eingestellt habe, 5.12.2007, Zugriff über <www.mid.ru>.

73 Zur Aufwertung des Regimes: Ein erstes Treffen zwischen Putin und Ahmadinedschad fand im September 2005 am Rande der UN-Vollversammlung in New York statt. Im Juni 2006 kamen sie am Rande des SOZ-Jubiläumsgipfels in Shanghai zusammen. Und im Oktober 2007 stattete Putin Teheran einen Besuch ab – die erste Visite eines russischen Staatsoberhauptes in Iran seit 30 Jahren.

Zur »Gas-OPEC«: Putin auf dem SOZ-Gipfel in Shanghai am 15. Juni 2006; Aleksej Nikol'skij/Vasilij Kašin/Ekaterina Kudaškina, »Neftegazovoe edinstvo. Putin predlagaet stranam ŠOS sozdat' énergetičeskij klub« [Einheit in Öl und Gas. Putin schlägt den SOZ-Ländern vor, einen Energieklub zu gründen], in: *RBK.ru* (Integrum-Datenbank), 19.6.2006. Ausführlich zu diesen Problemen siehe Adomeit, *Russlands Iran-Politik unter Putin* [wie Fn. 15].

überlassen, eine iranische Atombombe mit all ihren möglichen katastrophalen Konsequenzen für den Nahen und Mittleren Osten zu verhindern.

Ein zweites Beispiel für die Brüche zwischen Kooperationserfolgen auf der Arbeitsebene und anhaltenden Differenzen auf der politischen Ebene sind gemeinsame friedenserhaltende oder, wie es im russischen Sprachgebrauch heißt, *friedensschaffende Einsätze*. Die Ausarbeitung von Ablaufplänen soll eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Nato-Verbündeten und Russland für den Fall solcher Einsätze sicherstellen. Konkret sind derartige Missionen momentan aber schwer vorstellbar. Das trifft für die »eingefrorenen Konflikte« im postsowjetischen Raum ebenso zu wie für Afghanistan, wo Russland der ISAF das schwierige Terrain überlässt, oder auch für den Balkan. So dürften sich die positiven Erfahrungen mit der Zusammenarbeit in SFOR und KFOR bis auf weiteres kaum wiederholen. Faktisch hatten sich die russischen Truppen hier nämlich dem Nato-Kommando unterzuordnen,⁷⁴ was mit dem gegenwärtigen »Großmacht«-, Prestige- und Statusstreben der Moskauer Machtelite nicht mehr zu vereinbaren ist. Das zeigte sich etwa im September 2006, als Russland eine Beteiligung an der UN-Friedensmission für den Libanon ablehnte und stattdessen unter eigener Flagge ein Pionierbataillon der 13. Brigade für Friedenseinsätze in Samara entsandte (und auch dies nur für einen eng begrenzten Zeitraum).

Ein drittes Beispiel für notwendige Korrekturen bei der Bewertung von Kooperationserfolgen ist der Fehlschlag der russischen *Militärreform*. Ziel der Nato war es, über eine Vielzahl von Austauschprogrammen (meist einseitiger Art), Lehrgängen und Übungen das Bewusstsein des russischen Offizierskorps nachhaltig zu verändern und dadurch auf wesentliche Inhalte von Militär- und Streitkräfte reform Einfluss zu nehmen. Dieses Vorhaben hat sich als wirklichkeitsfremd erwiesen. Die Bilanz der russischen Reformbemühungen wurde denn auch auf die Formel »elf verlorene

⁷⁴ Der Oberste Alliierte Befehlshaber in Europa (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*) übte die operative Kontrolle über das russische SFOR-Kontingent mittels eines russischen Generals aus, der als sein Vertreter fungierte, allerdings nur ermächtigt war, ihn in allen operativen Fragen hinsichtlich des Einsatzes der russischen Truppen in SFOR zu »beraten«. Im Einsatzgebiet, das der Brigade zugewiesen worden war, hatte der US-Kommandeur die alleinige taktische Kontrolle. Die Regelungen für KFOR waren ähnlich.

Jahre« gebracht.⁷⁵ Obwohl der Umfang der russischen Streitkräfte erheblich reduziert wurde, hat die Militärreform nur ganz oberflächliche Veränderungen bewirkt. Und mit seinen 1,1 Millionen Mann in den Truppen des Verteidigungsministeriums und weiteren 600 000 in anderen Einheiten (*drugie vojska*) ist Russlands Militär noch immer zu aufgebläht, um gut ausgebildet und mit modernen Waffen ausgerüstet werden zu können. Seine Struktur ist nach wie vor auf einen großen konventionellen Krieg ausgerichtet. Es wird außerdem schlecht geführt, denn ihm fehlt ein Korps erfahrener Unteroffiziere. Kameradenschinderei (*dedowschtschina*) ist bis heute weit verbreitet, und das Aufkommen nicht nur an qualitativ tauglichen Wehrpflichtigen geht zurück. Noch immer stellt das Militär in Russland ein geschlossenes System dar. Es bemüht sich so wenig um Transparenz wie die politischen Institutionen, die unter Jelzin und Putin geschaffen wurden.

Zwei weitere Beispiele beziehen sich auf die *militärische Zusammenarbeit*. Aus Sicht der Nato ist die *Operation Active Endeavour* das »Flaggschiff« der militärischen Kooperation wie auch des gemeinsamen Kampfes gegen den Terrorismus. Die Maßstäbe muten allerdings eher bescheiden an. Wie erwähnt, dauerte es mehrere Jahre, bis sich die russische Fregatte »Pytliwyj« im September 2006 endlich an OAE beteiligte, um sich nach nur einer Woche wieder zu verabschieden. Erst ein Jahr später ersetzte die »Ladnyj« ihre Vorgängerin, und auch sie nahm nur drei Wochen an den Übungen teil. Bei der russischen Beteiligung an OAE handelt es sich also nicht um ein umfangreiches und

⁷⁵ So der russische Militärexperte Alexander Gol'c, *Armija Rossii. Odinnadcat' poterjannyh let* [Die russische Armee. Elf verlorene Jahre], Moskau: Sacharov-Verlag, 2004. Zum Scheitern der Militärreform sowohl im westlichen Sinne als auch nach den von Putin im Herbst 2000 aufgestellten Vorgaben siehe Hannes Adomeit, »Putins Militärpolitik«, in: *Österreichische militärische Zeitschrift*, 42 (Juli–August 2004) 4, S. 395–408, und »Starting from Scratch: Military Expert Colonel Vitaly Shlykov Says That Military Reform Can Only Happen if Russia Forgets Plans Made for the Cold War«, 2.6.2007, <www.russiaprofile.org>. Eine Studie des *Strategic Studies Institute of the US Army War College* kam dagegen im November 2006 zu dem Schluss, dass die Verteidigungsreform voraussichtlich bis 2008/2010 markante Veränderungen zeitigen werde, auch wenn sie zwar »stetig, aber immer noch sehr langsam« vorangehe; Irina Isakova, *Russian Defense Reform: Current Trends*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, November 2006, S. 57. Wann die prognostizierten Veränderungen tatsächlich eintreten und wie »markant« sie ausfallen werden, muss sich noch erweisen.

permanentes Engagement, sondern um den zeitlich begrenzten Einsatz eines einzigen Schiffes.

Auch die Ausarbeitung und Ratifizierung des Abkommens über die Rechtsstellung der Streitkräfte (SOFA) nahm mehrere Jahre in Anspruch. Im April 2005 wurde es unterzeichnet, doch erst im Mai 2007 billigte es die Duma – obwohl sie die von der Kreml-Administration festgelegte Politik gewöhnlich anstandslos absegnet und die Spitzen der Nato immer wieder eine rasche Ratifizierung angemahnt hatten. Auch wenn SOFA jetzt in Kraft ist, spielt Moskau dessen Bedeutung für die militärische Zusammenarbeit herunter. Im Zuge der Ratifizierung wies der Vorsitzende des Duma-Komitees für Internationale Beziehungen, Konstantin Kossatschow, darauf hin, dass Russland zwar vorhabe, im Jahr 2008 insgesamt 200 gemeinsame Übungen mit SOFA-Signatarstaaten abzuhalten, bei keiner einzigen aber werde militärische Kooperation eine Rolle spielen. Vielmehr solle es bei den Übungen um die Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen und Arbeitsunfällen gehen.⁷⁶

Auf die Passivseite der Bilanz gehört auch die von Putin verfügte Ablösung von Generalleutnant Konstantin Totkskij als Ständiger Vertreter Russlands bei der Nato durch Dmitrij Rogosin im Januar 2008.⁷⁷ Profil und Vorgeschichte des neuen Botschafters lassen erwarten, dass er die martialischen Töne, die gegenwärtig von der Moskauer Machtelite zu vernehmen sind, auch im NRR anstimmen wird. Seine politische Karriere weist ihn als großrussischen Nationalisten aus – eine Einstellung, die er etwa in seiner Eigenschaft als Sonderbeauftragter Putins bei den Verhandlungen mit der EU über die Transitregelung für Kaliningrad 2003 unter Beweis stellte.

Die negative Bilanz der Militärbeziehungen lässt sich nicht zuletzt an statistischen Daten ablesen. Die *Military Liaison Mission* der Nato in Moskau hat von Anfang 2003 bis Ende 2007 rund 760 Aktivitäten unterstützt, davon 500 aus dem NRR-Arbeitsprogramm. Mehr als 1800 russische Offiziere und 2700 Nato-Angehörige haben daran teilgenommen. Im Jahr 2007 ist die russische Beteiligung allerdings zurückgegangen und wieder unter den Stand von 2004 gesunken.

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, welche Faktoren und Triebkräfte für die krisenhaften

Erscheinungen im Verhältnis zwischen Russland und der Nato verantwortlich sind. Erst wenn sie geklärt ist, kann die Frage nach Möglichkeiten einer Verbesserung der Beziehungen beantwortet werden.

⁷⁶ »Russian Duma Ratifies Nato SOFA Agreement«, in: *RIA Novosti* (engl.), 23.5.2007.

⁷⁷ »Dmitrij Rogosin zu Russlands Vertreter bei der Nato ernannt«, in: *RIA Novosti*, 10.1.2008.

Bestimmungsfaktoren und Triebkräfte

Die Faktoren und Kräfte, die das Nato-Russland-Verhältnis derzeit maßgeblich bestimmen, sind endogener wie exogener Natur – sie gehen sowohl auf die innenpolitische Entwicklung Russlands als auch auf den Einfluss internationaler Prozesse zurück.⁷⁸ Bei der Analyse der russischen Politik sind von verschiedener Seite die folgenden endogenen Erklärungsansätze ins Feld geführt worden – zum Teil schließen sie sich gegenseitig aus, zum Teil ergänzen sie sich:

- ▶ *Innenpolitische Instrumentierung.* Im Grunde genommen gehe es gar nicht um Außen- und Sicherheitspolitik, sondern um russische Innenpolitik. Der Kreml benötige für die Umbruchphase bis kurz nach den Präsidentschaftswahlen im März 2008 eine breite Legitimationsbasis und vorbehaltlose Zustimmung in der Bevölkerung. Um solche Bedingungen herzustellen, würden die ohnehin vorhandenen antiwestlichen und vor allem gegen USA und Nato gerichteten Stimmungen weiter angeheizt.
- ▶ *Linkage.* In jedem politischen System gebe es eine enge Verbindung zwischen Innen- und Außenpolitik. Im Falle Russlands würden die in der Innenpolitik geltenden autoritären Ordnungsvorstellungen und zentralistischen Steuerungsmechanismen auf die Außenpolitik übertragen – mit negativen Konsequenzen für das Verhältnis zum Westen.
- ▶ *Internationaler Status und Prestige.* Zur Vorstellungswelt der Moskauer Machtelite gehöre die Annahme, dass Russland von der Außenwelt noch immer nicht ernst genommen werde. Vor allem die Vereinigten Staaten – so die Moskauer Sicht – seien weit davon entfernt, Russland als ebenbürtig anzusehen und eine echte Partnerschaft anzustreben. Mit seinen Drohgebärden wolle der Kreml daher den USA und der Nato die militärische Macht Russlands ins Gedächtnis rufen.
- ▶ *Modernisierung der nuklearstrategischen Streitkräfte.* Ziel Putins und seiner Generäle sei es, nicht nur – wie

bisher – den Anschein nuklearer Ebenbürtigkeit mit den Vereinigten Staaten zu wahren, sondern die verlorengegangene Parität tatsächlich wiederherzustellen. Daher seien entsprechende Programme angelaufen, nachdem die Erholung der russischen Wirtschaft und hohe Deviseneinnahmen aus Energieexporten dies möglich gemacht hätten. Nach außen hin würde die Modernisierung mit einer Verschlechterung der internationalen Beziehungen begründet, für die man USA und Nato verantwortlich mache.

- ▶ *Neuregelung europäischer Sicherheit.* Bei Russlands Warnungen und Drohungen, seinem Ausstieg aus Rüstungskontrollvereinbarungen und seinen Attacken auf Nato, EU und OSZE handle es sich nicht um bloßen Theaterdonner. Vielmehr kämen darin reale Veränderungen der russischen Politik zum Ausdruck, die auf eine Neustrukturierung der europäischen Sicherheitsarchitektur zielten.
- ▶ *Handeln aus einer Position der Stärke.* Die Moskauer Elite reite auf einer Welle gesteigerten Machtbewusstseins. Sie sei zu dem Schluss gekommen, dass sich Gorbatschow und Jelzin auf Vereinbarungen zum Schaden der russischen Sicherheit eingelassen hätten, weil sich der Staat damals in einer Schwächephase befunden habe. Jetzt – in einer Periode der wiedergewonnenen Stärke – sei es an der Zeit, diese Abkommen zu revidieren.
- ▶ *Nutzung eines »windows of opportunity«.* Das »Großmacht«-Bewusstsein der politischen und militärischen Führung sei nur vorgetäuscht, eine Art Showbusiness also. Tatsächlich sei sich die Machtelite durchaus im Klaren darüber, dass es um Russlands Stärke und Stabilität nicht so gut bestellt sei, wie sie vorgibt. Mit seinen derzeitigen Forderungen und Drohungen versuche der Kreml, ein *window of opportunity* zu nutzen: Er wolle seine Interessen durchsetzen, solange Russland im internationalen Umfeld noch als aufstrebende Weltmacht und nicht als bloße Regionalmacht gelte.

⁷⁸ Ausführlich bei Hannes Adomeit, »Putins Paukenschläge«, in: *Internationale Politik*, (Februar 2008) 2, S. 53–62. Die exogenen Faktoren der russischen Politik gegenüber dem Westen stehen im Vordergrund bei Hans-Joachim Spanger, *Zwischen Ground Zero und Square One. George W. Bush und die Folgen der Simulation amerikanischer Russlandpolitik*, Frankfurt a.M.: HSFK, 2007 (HSFK-Report 9/2007).

Unter den exogenen Bestimmungsfaktoren, mit denen Russlands Haltung erklärt wird, ist vor allem die amerikanische Außenpolitik bzw. ihre Wahrnehmung durch die Moskauer Machtelite von Bedeutung:

- ▶ *Amerikanisches Dominanzstreben.* Die Bush-Administration sei überzeugt, dass es nur ein globales Macht- und Entscheidungszentrum gebe, nämlich Washington. Die USA hätten die Grenzen annehmbaren Verhaltens in allen Sphären überschritten – politisch, wirtschaftlich und humanitär. Dieses Land wolle seine Politik und sein System anderen Staaten aufzwingen, ignoriere in seinem Streben nach Weltherrschaft alle grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts und neige zu einer fast unbegrenzten Anwendung militärischer Gewalt.⁷⁹ Die Nato sei ein Instrument im Dienste solcher weltpolitischen Ambitionen. Gegen diese gefährliche Politik müssten Gegengewichte aufgebaut werden.
- ▶ *Übergreifen der USA und der Nato in den postsowjetischen Raum.* Die geplante Stationierung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien, der Aufbau einer Militärpräsenz der USA in Ostmitteleuropa und das Bemühen, die Nato durch eine Aufnahme Georgiens und der Ukraine noch weiter an die russischen Grenzen heranzuführen – all dies sei Teil einer Strategie Washingtons und seiner europäischen Verbündeten, Macht und Einfluss Russlands im postsowjetischen Raum zu beseitigen. Demselben Ziel diene die »Demokratieförderung« in diesen Regionen, die Unterstützung anti-russischer Kräfte durch angebliche »Nichtregierungsorganisationen«. Solchen Vorstößen des Westens im postsowjetischen Raum müsse energisch entgegengetreten werden.
- ▶ *Fehlgeleiteter Ansatz Russlands gegenüber den USA.* Dass Putin nach den Terrorangriffen vom 11. September 2001 gegen innenpolitische Widerstände auf eine gemeinsame Linie mit Washington einschwenkte, sei von der Bush-Administration nicht honoriert worden. Sie reagiere nur auf Druck und Drohungen, weshalb ein schärferer Kurs Russlands gegenüber den USA nicht nur angebracht, sondern unabdingbar sei. Künftig müsse Washington für russische Konzessionen einen Preis entrichten.

Bei dem Versuch, eine Erklärung für Moskaus Politik gegenüber der Nato zu finden, muss man erstens beachten, dass diese Politik in den allgemeinen Kontext sowohl der russischen Innen- als auch der Außenpolitik einzuordnen ist. Zweitens sollte der Fehler vermieden werden, einem einzigen Bestimmungsfaktor alleinige Erklärungskraft zuzusprechen zu wollen. Auch die russische Außen- und Sicherheitspolitik ist viel zu komplex, als dass sie sich für monokausale Erklärungen eignen würde.

Unter Berücksichtigung solcher Zusammenhänge ist zu schließen, dass die plausibelste Erklärung in den endogenen Faktoren liegt, diese allerdings durch exogene verstärkt werden. Wie oben ausgeführt, ist in Russland – ungeachtet aller Bemühungen der Nato (und mehr noch der EU und einzelner Staaten wie Deutschland) – ein politisches System entstanden, das sich den Grundprinzipien liberaler Demokratie verweigert und sowjetische Herrschaftsprinzipien ohne Sowjetideologie anwendet. Herausragendes Kennzeichen der innenpolitischen Entwicklung ist der kontinuierlich gewachsene Einfluss der *Silowiki*, die ihre stereotypen Wahrnehmungen und die zur Macht-sicherung im Inneren angewandten Mittel auf die Außenpolitik übertragen, auch auf die Politik gegenüber der Nato. Zusätzlich verstärkt werden die überkommenen Negativstereotypen der russischen Machtelite allerdings durch die gegenwärtigen Tendenzen der amerikanischen Außenpolitik.

Welche Folgerungen sind daraus zu ziehen? Welche Möglichkeiten gibt es, auf das Verhalten Russlands gegenüber der Nato – und dem Westen allgemein – Einfluss zu nehmen? Dies soll im letzten Kapitel beantwortet werden.

⁷⁹ Diese Umschreibung russischer Motivationen setzt sich aus Bruchstücken von Putins Münchner Rede zusammen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich die hochgesteckten Erwartungen eines »Durchbruchs« und einer »qualitativen Verbesserung« in den Nato-Russland-Beziehungen nicht erfüllt haben. Entsprechende Hoffnungen waren im Gefolge der Terrorangriffe auf die USA im September 2001 und der Neugründung des Nato-Russland-Rats im Mai 2002 gehegt worden. Doch nach einer eher euphorischen Phase, die bis Mitte 2004 dauerte, sind die Nato-Mitgliedstaaten inzwischen ernüchtert, ja zum Teil besorgt über die Entwicklung der Beziehungen. Die Arbeit im Nato-Russland-Rat wird zwar fortgeführt, doch es gibt keine neuen Initiativen und Impulse. Der Prozess der Vertrauensbildung ist zum Stillstand gekommen, stattdessen hat sich ein allgemeines Krisenbewusstsein ausgebreitet.

Weiter verschärft wurden die vorhandenen Spannungen durch den Paukenschlag von Putins Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007. Russlands außen- und sicherheitspolitisches Establishment hat die aggressiven Töne des Präsidenten seither lautstark und in zahlreichen Variationen wiederholt. Russische Generäle bauen mitunter eine Drohkulisse auf, die an den Kalten Krieg erinnert. Die Verschlechterung der Beziehungen ist dabei nicht nur atmosphärischer Art, sie wirkt sich auch auf die praktische Politik aus. Sie betrifft nicht nur Russlands Haltung gegenüber der Nato, sondern auch sein Verhältnis zu den USA, den mit Washington verbündeten ostmitteleuropäischen Ländern, zu den Nachbarstaaten im postsowjetischen Raum und internationalen Organisationen wie EU, OSZE und Europarat.

Die Liste der gemeinsamen Aktivitäten und Kooperationsvorhaben von Nato und Russland mag beeindruckend sein, und noch immer ist richtig – wie auf der Nato-Homepage zu lesen ist –, dass »kaum ein Tag vergeht, ohne dass eine NRR-Sitzung auf der einen oder anderen Ebene stattfindet«. Doch in der *Bilanz* der Kooperations- und Konfliktfelder halten sich Aktiva und Passiva eben nicht die Waage: Die Konfliktpassiva wiegen schwerer als die Kooperationsaktiva. Diese Bewertung wird noch dadurch verschärft, dass es eine erhebliche Diskrepanz zwischen der großen Zahl an Konferenzen, Treffen und Seminaren auf der einen und den praktischen Ergebnissen auf der ande-

ren Seite gibt. Ein Ungleichgewicht besteht auch zwischen der Bedeutung der in Brüssel und Mons auf Arbeitsebene erzielten Resultate einerseits und der Schwere der Konflikte auf der politischen und militärischen Führungsebene andererseits.

Die Bilanz offenbart zudem, dass westliche Theorien – wieder einmal – in unzulässiger Weise für die Analyse der Verhältnisse in Russland herangezogen worden sind (wie dies früher im Fall der Sowjetunion geschah): Die für europäische supranationale Integration im wirtschaftlichen Bereich vielleicht durchaus richtige Annahme, dass eine Verdichtung von Kooperation und Kommunikation auf Ebene der *low politics* sich am Ende positiv auf die *high politics* (einschließlich der Sicherheitspolitik) auswirke, hat sich im Nato-Russland-Verhältnis nicht bestätigt. Die Arbeit des NRR in verschiedenen Arbeitsgruppen und die vielen Austauschprogramme, auch bilaterale einzelner Nato-Länder, an denen schon Hunderte von russischen Offizieren und Beamten beteiligt waren, haben jedenfalls nicht dazu geführt, dass sich die Machtelite in Moskau von einem schwierigen Gesprächspartner zu einem strategischen Verbündeten der Nato gewandelt hätte.

Die *Bestimmungsfaktoren und Triebkräfte*, auf die sich die entstandene Situation zurückführen lässt, sind vielfältig und sowohl endogener als auch exogener Natur. Zu den endogenen Faktoren gehört die enge Verbindung zwischen einer Verschärfung von Russlands Rhetorik und Handeln in der Außenpolitik und einer innenpolitischen Abkehr von liberaler Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und fairem Wettbewerb in der Wirtschaft. Während Putins zweiter Amtszeit wurden autoritäre und zentralistische Steuerungsmechanismen von der Innenpolitik auf Russlands Außenpolitik übertragen – zunächst innerhalb des postsowjetischen Raums, dann auch gegenüber dem Westen, einschließlich der Nato. Damit wurde Wirklichkeit, was sich bereits in der ersten Hälfte von Putins Präsidentschaft als Gefahr abgezeichnet hatte.

Ein weiterer aus der russischen Innenpolitik hervorgehender Bestimmungsfaktor liegt im gewachsenen Einfluss der *Silowiki*, aber auch in den machtpolitischen Auseinandersetzungen *unter* den *Silowiki* im Zusammenhang mit der Putin-Nachfolge. Der

Kreml mag den Eindruck erwecken wollen, als gehe der Übergang von Putin zu Medwedew völlig reibungslos vonstatten – tatsächlich aber ist die Macht- und Ressourcenverteilung an der Spitze des russischen Staates und innerhalb der Regierung noch keineswegs geklärt. Unter diesen Bedingungen wetteifern die Inhaber der Machtpositionen darum, nach innen und außen Stärke zu demonstrieren.

Zu den exogenen Bestimmungsfaktoren gehört die amerikanische Außenpolitik bzw. ihre Wahrnehmung durch das Moskauer Establishment. Nach russischer Sichtweise neigen die Vereinigten Staaten in der internationalen Politik zur Anwendung militärischer Gewalt und nutzen die Nato als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Die geplante Stationierung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien, der Aufbau einer Militärpräsenz der USA in Ostmitteleuropa und das Bestreben, die Atlantische Allianz um Georgien und die Ukraine zu erweitern, betrachtet man daher als Teil einer Strategie Washingtons und seiner »willigen« europäischen Verbündeten, die Macht und den Einfluss Russlands im postsowjetischen Raum auszuschalten. Mit »Demokratieförderung« solle dieses Ziel lediglich bemantelt werden.

Aufgrund der Tatsache, dass das Verhältnis zwischen Russland und der Nato in engem Zusammenhang mit der russischen Innenpolitik und den russisch-amerikanischen Beziehungen steht, sind die *Handlungsoptionen deutscher und europäischer Politik* begrenzt. Eine Verbesserung des Verhältnisses wäre auch leichter zu erreichen, wenn hinter der von Russland errichteten Drohkulisse die realen Bausteine einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur sichtbar würden – doch dies ist leider nicht der Fall. Der Moskauer Machtelite geht es derzeit wohl darum, die vermeintlichen »Zugeständnisse« Gorbatschows und Jelzins gegenüber dem Westen (KSE- und INF-Vertrag, Auflösung russischer Militärbasen in Übersee und Ostmitteleuropa, drastische Truppenreduzierungen, Nato-Osterweiterung) zu revidieren, zumindest aber ein weiteres »Vordringen« der Nato in den postsowjetischen Raum zu verhindern, den sie als russische Einflusssphäre betrachtet. Daran dürfte sich auch unter dem Tandem Medwedew/Putin zunächst nur wenig ändern.

Allerdings können auch das Duumvirat und die *Silowiki* an einer substantiellen Verschlechterung der Beziehungen zum Westen – das Verhältnis zur Nato eingeschlossen – kein Interesse haben. Bei ihren innenpolitischen Auseinandersetzungen geht es zu

einem großen Teil um den Zugang zu Ressourcen und die Kontrolle darüber; akute Konflikte mit dem Westen aber sind schlecht fürs Geschäft. Dadurch bietet sich deutscher und europäischer Politik immerhin eine günstige Ausgangslage, um mit eigenen Beiträgen eine Revitalisierung der Nato-Russland-Beziehungen voranzutreiben. Auch wenn sich die Aktivitäten der NRR-Arbeitsgruppen, die zahlreichen Seminare, Konferenzen und Austauschprogramme bislang nur ungenügend auf die Haltung der Moskauer Führung ausgewirkt haben, die Bemühungen um Zusammenarbeit stattdessen von beiderseitigen Enttäuschungen und Asymmetrien⁸⁰ geprägt sind, so wäre es doch wichtig, dass diese Programme *weitergeführt* werden. Es hat sich in den Beziehungen nämlich genügend Potential – in Form von Kooperationsstrukturen und konzeptionellen Übereinstimmungen – angesammelt, das bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen genutzt werden kann. Schließlich ist für Russland eine weitere Präsenz und Mitarbeit in der Nato durchaus von Bedeutung. Indem das Land seine Stimme bei den Erörterungen der Allianz geltend macht und die Entscheidungen dort potentiell beeinflusst, unterstreicht es seinen Anspruch, sich von keiner wichtigen internationalen Organisation ausschließen zu lassen.

Zu einer Entspannung des Verhältnisses zu Russland kann deutsche und europäische Politik etwa dadurch beitragen, dass sie die Nato-Mitgliedschaft der *Ukraine* so lange nicht als vertretbares Ziel bezeichnet, wie es in diesem Land keine deutliche Mehrheit für einen Beitritt gibt. Der Anschein sollte vermieden werden, als gebe es tatsächlich ein »Expansionsstreben« der Nato, als richte sich die Erweiterung des Bündnisses wirklich gegen Russland und würde noch dazu ganz unabhängig vom Willen der Bürger in den jeweiligen Ländern forciert. Dies ist nur ein Beispiel dafür, wie die Nato neue Wege in ihrer *Public Diplomacy* beschreiten kann, um den von der Moskauer Führung gepflegten Stereotypen und ihrer Instrumentalisierung gegenüber der russischen Bevölkerung zu begegnen.

Im Gegensatz zur *Ukraine* gibt es zwar in *Georgien* breite Zustimmung zu einer Nato-Mitgliedschaft, aber auch hier wäre deutsche und europäische Politik gut

⁸⁰ Mit »Asymmetrie« ist gemeint, dass Initiativen und Impulse meist von der Nato bzw. Nato-Staaten und nur selten von Russland ausgehen. Der Aufwand, der für »Austausch«-Programme auf westlicher Seite betrieben, und der Stellenwert, der ihnen hier beigemessen wird, findet auf russischer Seite keine oder eine nur relativ geringe Entsprechung.

beraten, den Beitritt dieses Landes nicht aktiv voranzutreiben. Im Prinzip sind die russischen Militärbasen in Georgien zwar aufgelöst, doch der Status des russischen Stützpunkts in Gudauta ist noch strittig, und es gibt weiterhin eine russische Militärpräsenz in Form von »Friedenstruppen« in den Separatistenrepubliken Abchasien und Südossetien. Die Nato sollte vorsichtig sein und darauf achten, von Georgien nicht vor den Karren einer Konfrontation mit Russland zur militärischen Rückgewinnung der beiden Republiken gespannt zu werden.⁸¹

Auf Russlands Ausstieg aus dem *KSE-Vertrag* sollte die Atlantische Allianz – wie überhaupt auf alle martialischen Töne aus Moskau – gelassen reagieren. Der Kreml hat an der fortgesetzten Anwendung der angepassten Vertragsbestimmungen ein ebenso großes, wenn nicht größeres Interesse als die Nato. Trotzdem sollte man sich weiter darum bemühen, den mit einer Ratifizierung des Vertrags durch die Nato verbundenen Konfliktstoff zu entschärfen. Als Grundlage dafür könnte der von den USA ausgearbeitete Vorschlag dienen, der in zwei ersten Schritten vorsieht, dass Russland seine Truppen aus der Moldau (genauer aus Transnistrien) und Georgien (durch Auflösung der Militärbasis in Gudauta) abzieht und sich im Falle Transnistriens an einer internationalen Friedensoperation beteiligt. In den nächsten beiden Schritten würden die Nato-Staaten den *AKSE-Vertrag* ratifizieren und die baltischen Länder dem Abkommen beitreten. Zuletzt würde die Nato dann auf die russische Forderung eingehen, die in dem Vertrag vorgesehenen TLE-Grenzen für die Flankenregionen anzuheben.

Das Thema Raketenabwehr sollte unter den Nato-Verbündeten, aber auch im Nato-Russland-Rat weiterhin umfassend behandelt werden. Dabei gilt es Lösungen zu finden, die Russland einbeziehen. Bei der *taktischen Raketenabwehr* ist die Zusammenarbeit zwischen Moskau und der Nato verhältnismäßig weit gediehen. Die Bemühungen sollten fortgesetzt werden, Interoperabilität herzustellen, Verfahren für gemeinsame Operationen zur Abwehr von ballistischen Flugkörpern gegen Streitkräfte im Einsatz zu entwickeln und die jeweiligen Konzepte mit Hilfe von Gefechts-

⁸¹ Im Nachhinein wird am georgischen Knoten deutlich, dass die Aufnahme der baltischen Staaten in die Nato eine richtige Politik war, denn die Mitgliedschaft im westlichen Bündnis hilft diesen Ländern heute, russischem Druck standzuhalten. Im Unterschied zur aktuellen Lage Georgiens gab es in den baltischen Staaten vor dem Nato-Beitritt allerdings keine Truppen und separatistischen Regime, auf die Moskau sich hätte stützen können.

standübungen und Computersimulationen zu erproben. Der Kreml ist ganz offensichtlich daran interessiert, dass die Nato die russischen Raketenabwehrsysteme (S-300, S-400) nutzt, die seiner Ansicht nach dem fortgeschrittensten amerikanischen System (Patriot PAC-3) nicht nur ebenbürtig, sondern überlegen sind. Moskau will nicht zuletzt deshalb gemeinsame Übungen mit der Nato abhalten, um die Fähigkeiten dieser Abwehrwaffen praktisch unter Beweis stellen zu können. Angesichts der innenpolitischen Entwicklung in Russland ist der Nato allerdings nicht zu empfehlen, sich von russischen Komponenten abhängig zu machen oder in der Raketenabwehr gar auf komplette russische Systeme zu setzen.

Die europäischen Regierungen sollten die Pläne zur Stationierung von Teilen der *amerikanischen Raketenabwehr in Europa* unterstützen, zumindest aber Polen und Tschechien nicht dadurch in den Rücken fallen, dass sie der russischen Kritik an dem Vorhaben beipflichten. Keinesfalls sollte der Argumentation Moskaus zugestimmt werden, das amerikanisch-ostmitteleuropäische Projekt stelle eine »Bedrohung« und eine »Verletzung des strategischen Gleichgewichts« dar. Die Vernetzung von amerikanischer und europäischer Raketenabwehr, von Systemen der USA und der Nato kommt auch Europa zugute und sollte deshalb gefördert werden.

Darüber hinaus ist den Europäern zu empfehlen, gegenüber Russland ein deutlicheres eigenes Profil zu entwickeln und die *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* stärker ins Spiel zu bringen. Deutsche und europäische Politik befindet sich hier zwar in einem Dilemma: Einerseits kann es nicht darum gehen, den USA mit ihrer noch immer ganz wesentlich von Neokonservativen bestimmten Außenpolitik kritiklos zu folgen. Andererseits sollte man nicht Russlands offensichtlichen Anstrengungen in die Hände arbeiten, »neue« europäische Länder (wie Polen und die baltischen Staaten), die Washingtons Kurs unterstützen, gegen »alte« (wie Deutschland, Frankreich und Italien) auszuspielen.⁸² Da aber die Moskauer Machtelite eine amerikanische Militärpräsenz in Europa als Sicherheitsproblem und die Nato als verlängerten Arm der USA betrachtet, kann sie nicht, ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren, gegen die Nato und die ESVP gleichzeitig polemisieren.

⁸² Die Begrifflichkeit vom »alten« und »neuen Europa« prägte der damalige amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld auf der 41. Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2005.

Abkürzungen

AKSE	Angepasster Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense
AWACS	Airborne Warning and Control System
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten und Russland)
GRU	Glavnoe razvedyvatel'noe upravlenie (Militärische Auslandsaufklärung)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a.M.)
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo [Stabilization] Force
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
MAP	Membership Action Plan
MDA	Missile Defense Agency
MTCR	Missile Technology Control Regime
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NIE	National Intelligence Estimate
NRR	Nato-Russland-Rat
OAE	Operation Active Endeavour
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace
PJC	Permanent Joint Council
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Herzegowina)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SOFA	Status of Forces Agreement
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TLE	Treaty-limited Equipment (gemäß KSE-Vertrag)
UN	United Nations
VKSE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa