

Mehr als Tauwetter? Russland und die gesamteuropäische Sicherheit

HANS-JOACHIM SPANGER

Tauwetter in und um Russland

Auch im Zeichen des »Reset« scheiden sich an Russland die Geister. Zwar haben sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen seit ihrem Tiefpunkt im August 2008 entspannt, als kurzzeitig die Gefahr bestand, dass aus dem reanimierten Kalten Krieg des rhetorischen Schlagabtauschs ein heißer Krieg militärischer Konfrontation erwachsen könnte (vgl. z. B. Asmus 2010: 186 f.). Auch sind einige praktische Ergebnisse vorzuweisen, wie der START-Nachfolgevvertrag oder die im VN-Sicherheitsrat gemeinsam verabschiedete vierte Sanktionsresolution zum Iran.

Von der rhetorisch wiederbelebten »strategischen Partnerschaft« mit Russland ist in der Sache jedoch ebenso wenig zu sehen wie von einer kohärenten strategischen Orientierung. Vielmehr scheiden sich an ihnen die gleichermaßen prominenten Geister nach vertrautem Muster. Da stehen auf der einen Seite jene, die Sicherheit entlang der bewährten Gewissheiten des Kalten Kriegs suchen und »expressis verbis« für eine Neuauflage des Harmel-Berichts plädieren. Dieser markierte 1967 den Auftakt der Ost-West-Entspannung, indem er gegenüber der Sowjetunion die fortbestehende militärische Abschreckung mit neuer politischer Verständigung kombinierte – was unter heutigen Bedingungen das genau entgegengesetzte Signal sendet. Auf der anderen Seite wird dagegen an die verpassten Chancen zum Ende des Kalten Kriegs angeknüpft und ganz bewusst das Risiko eingegangen, Russland in die NATO aufnehmen zu wollen. Es konkurrieren folglich Strategien, die Russlands fortgesetzte Exklusion mit Kooperation zu verbinden suchen, und jene einer potenziell weitreichenden Inklusion.

Ersteres findet sich in dem Report der »Group of Experts« zum neuen strategischen Konzept der NATO mit dem – in Russland dank des »Plan Putina 2020« beziehungsreichen – Titel »NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement«. Der Titel gibt – getreu der im Report bemühten Harmel-Formel – die Doppelstrategie gegenüber Russland vor, »a policy

that combines reassurance for all Alliance Members and constructive re-engagement with Russia«, wobei sich das kooperative Element aus der nicht minder widersprüchlichen »combination of shared interests and strained feelings« speist (Expert Group 2010: 15, 27). Wie sich fortgesetzte oder gar im Sinne der »reassurance« erweiterte Verteidigungsplanungen gegen Russland mit dem Bekenntnis vereinbaren lassen, dass Russland nicht länger eine Bedrohung darstelle, bleibt das Geheimnis des Reports. Da sind andere Beiträge klarer: Mit dem Argument, »Solidarität innerhalb der NATO erfordert, allen Verbündeten das gleiche Sicherheitsniveau zukommen zu lassen«, plädieren die Freunde des neuen Europa und der alten NATO für die Dislozierung von »zusätzlicher military hardware« auf dem Territorium der beigetretenen Mitglieder. Dies sei von der NATO-Russland-Grundakte aus dem Jahre 1997 – bei »vollster« Ausschöpfung – ebenso gedeckt wie eine solche »reassurance« die eigentliche »Bedingung« für eine erfolversprechende »Reset«-Politik gegenüber Russland darstelle – zwei äußerst fragwürdige Prämissen.¹ Robert Hunter, seinerzeit NATO-Botschafter der USA, charakterisiert die NATO-Russland-Grundakte als »wesentliche russische Konzession«, gerade weil sie weithin aus »NATO-Perspektive« verfasst und in ihren beiden Konzessionen, der Absage an die Stationierung nuklearer und konventioneller Kräfte in den neuen Mitgliedstaaten, lediglich bekräftigte, was die NATO ohnedies unilateral beabsichtigte (Hunter 2000: 125 f.). Dies im Zeichen einer »reassurance« aufgeben zu wollen, ist mehr als nur ein fragwürdiges Signal – es pervertiert den Anspruch des »Reset« und dürfte schnell zur selbsterfüllenden Prophezeiung mutieren.

Es verwundert angesichts dessen nicht, dass die im Report mehrfach als Stabilisierungs- und Demokratisierungsinstrument gewürdigte »open-door-policy« der NATO an der russischen Westgrenze haltmacht. Diese Politik auf Russland zu erweitern, erscheint indes Kritikern der allzu sehr in traditionellen Bahnen verharrenden Empfehlungen zum neuen strategischen Konzept der NATO ein »wichtiges Signal«, wenn auch nicht unmittelbar umsetzbar (so Ischinger 2010). Ähnliche Vorschläge waren

1. Denn nur so könne, was die Aufnahme in NATO und EU allein offenbar nicht zu leisten vermochte, erreicht werden, dass sich die neuen Mitglieder tatsächlich gegenüber Russland sicher fühlen (so Asmus et al. 2010: 3; 5 f.). Zur Information: In der NATO-Russland-Grundakte war im konventionellen Bereich die Stationierung von »permanent substantial combat forces« ausdrücklich ausgeschlossen worden – auch wenn bis heute offenblieb, was darunter genau zu verstehen ist.

immer wieder – letztmals im Jahre 2010 vom ehemaligen Verteidigungsminister Volker Rühle – präsentiert worden. Ein solcher Schritt gilt ihm als »strategische Klammer der drei Mächtegruppierungen Nordamerika, Europa, Russland«, um neuen Herausforderungen wie der »politisch-ökonomisch-strategischen Dynamik der großen asiatischen Mächte« zu begegnen und weil es europäische Sicherheit grundsätzlich »nur mit und nicht gegen Russland« gebe (Rühle et al. 2010: 100). Er reiht sich damit in den Reigen anderer »Elder Statesmen« ein, die, wie der frühere US-Außenminister James Baker, die gleiche Forderung erhoben hatten. Bei Baker spielte auch eine Rolle, dass die NATO-Russland-»Kohabitation« jenseits der Mitgliedschaft aus strukturellen Gründen nicht die Annäherung, sondern die Entfremdung gefördert habe: »By continuing to treat Russia like a potential adversary, we may encourage it to become our enemy, the very thing we fear. The best way to find an enemy is to look for one, and I worry that that is what we are doing when we try to isolate Russia« (Baker III 2010: 100).

Die letzten Jahre haben dies eindrucksvoll bestätigt. Darauf ging Rühle in seinem Plädoyer allerdings nicht ein, was die selbstkritischen Ansprüche beim einstigen Initiator der NATO-Erweiterung wohl auch überfordert hätte. Aber auch die aktuell grassierenden Doppelstrategien lassen eine Antwort vermissen, wie (partielle) Inklusion und (prinzipielle) Exklusion auf einen stabilitätsfördernden Nenner zu bringen sind.

Die Querelen um die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Russland und der NATO sind nur ein, wenngleich prominentes Element der Russlandpolitik und reflektieren zugleich weit auseinanderklaffende Russlandbilder. Hier fällt auf, dass auch unter der Obama-Administration der transatlantische Graben in der Russlandpolitik – und in Sonderheit jener zwischen Deutschland und den USA – keineswegs verschwunden ist. Allerdings hat die Obama-Administration, teils bewusst, teils unbeabsichtigt, dazu beigetragen, einen anderen, einst von Donald Rumsfeld aufgerissenen Graben zu verkleinern, jenen zwischen dem »alten« und dem »neuen« Europa.

In den USA wird »Reset« ganz überwiegend so verstanden, wie der IT-Code nahelegt: als Neustart des gespeicherten und nicht als neu herunterzuladendes Programm – mit anderen Worten, als alter Wein in neuen Schläuchen. Insbesondere die Büchsenspanner der Bush-Administration geben sich alle erdenkliche Mühe, die primär atmosphärischen Overtüren der Obama-Administration in ihrer operativen Reichweite zu begrenzen und damit in ihrer Wirkung auf Moskau in jene Bahnen

zu lenken, die einst in die Sackgasse führten. Da wird der Regierung vorgeworfen, sie betreibe nicht nur eine »Russia first«-, sondern eine »Russia only«-Politik und habe die anderen Staaten in der Region »vernachlässigt«, ja sei gar bereit, diese »zu verkaufen« (Kramer 2010a: A.15). Da wird ihr vorgehalten, bei der jüngsten Iran-Resolution des VN-Sicherheitsrats auf einen russischen Teppichhandel hereingefallen zu sein, da Russland Obama nicht mehr konzidiert habe als zuvor Bush, dafür aber weit höhere Gegenleistungen einstecken konnte (Kagan 2010: A.25).² Und selbst der START-Vertrag stößt als »schlimmster außenpolitischer Fehler« der Obama-Administration auf prinzipielle Ablehnung, mit Argumenten, die absurder kaum ausfallen könnten (Romney 2010). Allerdings sind solche Evidenzen ohnehin nicht wichtig, da Russland grundsätzlich kein zuverlässiger Partner sein könne: Nicht nur die Werte, auch die Interessen klafften weit auseinander; Russland betreibe gegenüber dem Westen – soweit es dazu als »niedergehende Macht« überhaupt in der Lage sei – eine »Counter-, Anti-, oder negative Strategie«. Eine »strategische Partnerschaft« sei daher auszuschließen, wie einseitige Konzessionen tunlichst zu vermeiden: »Caving to Russian pressure will only feed the bear's insatiable appetite.« (Kramer 2010b: 68 f., 71, 76).

Die aus der Hochzeit des »Demokratischen Friedens« vertraute Grundprämisse dieser konservativen Kritik an der Russlandpolitik der Obama-Administration besteht darin, dass ohne einen grundlegenden Wandel in Moskau stabile Beziehungen schlicht nicht möglich seien. David Kramer, unter Bush Unterabteilungsleiter für Europa und Eurasien sowie später Abteilungsleiter für Demokratie und Menschenrechte im State Department, fasst dies in die Feststellung: »Until there is real change in Russian behavior and policy, both internally and in its foreign policy, the Obama administration's efforts to reset relations are not likely to be reciprocated.«

Nun muss Politik nicht mit dem idealen, sondern dem realen Russland gemacht werden. Unter der Bush-Administration galt hier das von Kramer auch heute aufgewärmte Prinzip »working with Russia wherever possible, while pushing back on Russian misbehavior whenever

2. Dabei ging es unmittelbar um die Aufhebung von Sanktionen gegen russische Rüstungsbetriebe, denen Handel mit dem Iran vorgeworfen wurde, aber auch grundsätzlich um die Raketenabwehr oder die Bemühungen, das von Bush abgeschlossene und nach dem Kaukasus-Krieg suspendierte Abkommen über die zivile Nuklearkooperation mit Russland vom Senat ratifizieren zu lassen.

necessary« (Kramer 2010b: 75).³ Wo dies hingeführt hat, ist bekannt; und auch heute suchen jene, die wie Aleksej Puschkow in Moskau gegen eine Aufweichung der NATO-Feindbilder kämpfen, nach kleinsten Anzeichen einer solchen Doppelstrategie, um den Westen auch der Doppelzüngigkeit bezichtigen zu können.⁴ Im Unterschied dazu ist jedoch Grundprämisse der Obama-Administration, die Kooperationschancen nicht länger durch die Differenzen verstellen zu lassen, wie der Stellvertretende Außenminister – und frühere Russland-Botschafter – Nicholas J. Burns im April 2010 darlegte: »We ought to be able to build on shared interests while not pulling our punches on differences, and take steps that benefit both of us without grand bargains or tradeoffs that come at the expense of others« (dies zur Beruhigung des Argwohns im neuen Europa).⁵ Ferner wird Russland in der amerikanischen Außenpolitik heute ein deutlich größeres Gewicht eingeräumt, wenngleich dies nur wenig an dessen primär instrumenteller Bedeutung geändert hat.⁶ Immerhin räumt Washington Moskau den ihm »zustehenden Platz als Großmacht« und insofern den lange geforderten »Respekt« ein. Und es wurde in Anknüpfung an die Gore-Ischernomyrdin-Kommission der Clinton-Ära erneut eine institutionelle Infrastruktur geschaffen, um den Beziehungen eine dauerhafte Grundlage zu geben (Burns 2010: 2).

Es ist ein ziemlich nüchternes Programm, das mit der von beiden Präsidenten im Juli 2009 geschaffenen bilateralen Kommission und ihren 16 Arbeitsgruppen, der Kooperation in der Afghanistan-Mission (Sicherung der Überflugrechte) sowie der erneuerten »nuklearen Führung« (START und Iran) sein pragmatisches Potenzial nahezu erschöpft hat: Abgearbeitet wurde im Wesentlichen die amerikanische Agenda, während bei den für Russland interessanten Themen Stillstand herrscht und auch das

3. Vgl. zu der nahezu wortgleichen Feststellung aus der vorhergehenden Administration David Kramer (2007).
4. Er glaubte sie u. a. in der Bemerkung gefunden zu haben, die Hillary Clinton bei ihrem Georgien-Besuch im Juli 2010 zugeschrieben wurde, die USA »can walk and chew gum at the same time«, sie könne also mit anderen Worten sowohl zu Georgien als auch zu Russland gute Beziehungen unterhalten (Pushkov 2010b).
5. Einen solchen »grand bargain« fordert u. a. Wolfgang Ischinger (2010).
6. Manfred Huterer (2010: 6) hat diese Restriktion so gefasst: »Put simply, Russia is important insofar as it can act as a spoiler or as a supporter of U.S. interests.« Das galt schon, wie Thomas Graham, seinerzeit im Nationalen Sicherheitsrat für Russland verantwortlich, konstatierte, unter der Bush-Administration, die im Unterschied zu Clinton Russland nur mehr durch das »Prisma anderer Probleme« wahrnahm, (vgl. Graham, Jr 2001: 8).

konfrontative Element des »pushing back« keineswegs verschwunden ist, sondern für regelmäßige wechselseitige Irritationen sorgt. So bekräftigt auch Burns, dass die USA nicht willens sind, im Raum der ehemaligen Sowjetunion »19th century views about spheres of influence« zu akzeptieren, bekräftigt, »plainspoken and unapologetic about our interest in universal human rights« zu sein, während ihm zur europäischen Sicherheit nicht mehr einfällt als »preserving mechanisms which have worked well in the past and taking up Medvedev's call to examine ways of improving transparency and preventing conflict« (Burns 2010: 5, 7). Das ist nicht nur eine ausgesprochen restriktive Lesart der Medwedjew-Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag; es signalisiert auch, dass Russland nach wie vor in Kategorien des geostrategischen Wettbewerbs wahrgenommen wird – beides in deutlichem Unterschied zum offiziellen Berlin.

Anders als bei den USA, die immer noch damit beschäftigt sind, ein »badly broken relationship« zu reparieren, und deren Fortschritte sich nach eigener Einschätzung auch nach einem Jahr als »tentativ und fragil« darstellen (Burns 2010: 3, 8), fußen die deutsch-russischen Beziehungen nach eigener Einschätzung als »strategische« und als »Modernisierungspartnerschaft« auf einem »soliden und breiten Fundament« und gestalten sich »eng und vertrauensvoll« – so das gemeinsame Urteil der beiden Außenminister Lawrow und Westerwelle. Das gründe sich auf die »historische Versöhnung« ebenso wie auf die »früher unerreichte Intensität« der wirtschaftlichen Verflechtung, den kulturellen Austausch, den politischen Dialog sowie die zahllosen Kontakte der Zivilgesellschaften. Und es schließt das beidseitige Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Sicherheit in Europa sowie das Bemühen ein, in Europa »einen Raum der Stabilität und Sicherheit ohne Trennlinien und Abgrenzungen« schaffen zu wollen – eine Bekräftigung der von Medwedjew eingeforderten Prinzipien im Verein mit einer deutlich positiveren Würdigung seiner Initiative als »wesentlichen Beitrag zum Beginn eines Dialogs hierüber.«⁷

Nun gehören die russlandpolitischen Unterschiede und bisweilen zugespitzten Differenzen zwischen Deutschland und den USA gleichsam zu den transatlantischen Konstanten und haben Anlass zu mancherlei

7. Westerwelle/Lawrow (2010). Ähnlich auch Angela Merkel und Dmitrij Medwedjew in dem Memorandum, das beide auf ihrem Treffen am 4./5. Juni 2010 in Meseberg verabschiedeten, oder in dem Statement, das zum Abschluss des trilateralen Treffens mit dem französischen Präsidenten am 18./19. Oktober 2010 in Deauville veröffentlicht wurde.

Deutungen gegeben (vgl. aus unterschiedlicher Perspektive z. B. Szabo 2009; Chivvis/Tid 2009; Asmus 2008). Sie gründen allerdings nicht im russischen Objekt der Begierde. Da die Wahrnehmung Russlands in beiden Ländern nicht grundlegend differiert, wurzeln sie in einer Kombination aus historischen sowie geostrategischen und geoökonomischen Dispositionen. Und die deutschen Erfahrungen dokumentieren, dass auch mit dem realen Russland weit mehr möglich ist, als der Minimalismus punktueller Interessenkonvergenz nahelegt oder die Verve des idealistisch legitimierten »pushing back« übrig lässt. Gewiss haben die deutsch-russischen Beziehungen eine im Ost-West-Kosmos singuläre Qualität erreicht, was allein schon angesichts der Geschichte des letzten Jahrhunderts und der tiefgreifenden Unterschiede zwischen beiden höchst ungewöhnlich ist (vgl. dazu Spanger/Zagorsky 2010). Dass sie in einem der russischen Presse im Mai 2010 zugespielten Strategiepapier des Moskauer Außenministeriums als Modellfall präsentiert werden, steckt jedoch exemplarisch den Horizont der Möglichkeiten ab und gibt damit Hinweise, wie sich die russische Seite die Gestaltung ihrer Außenpolitik über den deutsch-russischen Bilateralismus hinaus auch vorzustellen vermag.⁸

Der russische Spagat

Die russische Debatte über die Gestaltung der Beziehungen zum Westen und seinen Institutionen ist ein getreues Spiegelbild der NATO-Debatten über das neue strategische Konzept. So wie der NATO-Mainstream unter Verweis auf die autoritären Neigungen nach innen und die imperialen nach außen gegenüber Russland Risikovorsorge angezeigt sein lässt, so glaubt umgekehrt das offizielle Moskau, Vorsorge gegen die westlichen Versuche treffen zu müssen, durch Demokratieexport und vielerlei geostrategische Manöver Russlands Wiederaufstieg zu verhindern und auf seine Marginalisierung hinzuarbeiten. Damit ist das interpretatorische Grundmuster abgesteckt, in das bis heute die Wahrnehmung der Aktionen beider Seiten eingepasst wird. Begriffe wie der zwischen 2007 und

8. In dem Dokument wird gefordert, »die Effektivität der Mechanismen des Zusammenwirkens« zu studieren, um deren »mögliche Ausweitung auf die Zusammenarbeit mit anderen Ländern« zu ermöglichen. Namentlich genannt werden die jährlichen deutsch-russischen Regierungskonsultationen sowie die Strategische Arbeitsgruppe (Programma effektivnogo: 21).

2008 aufgelebte »Kalter Krieg« und die seit 2009 zu verzeichnende »Entspannung« markieren deren Geltungsbereich.

Daraus folgen Interaktionsmuster, die sich dadurch auszeichnen, dass beide Seiten beanspruchen, lediglich auf Entwicklungen zu reagieren, die sich ihrer unmittelbaren Kontrolle entziehen. Die interpretatorische Symmetrie vollzieht sich jedoch vor dem Hintergrund einer fortbestehenden realen Asymmetrie. Und so verfährt Russland nicht nur strikt nach dem Prinzip der Reziprozität; es verbinden sich darin auch auf einzigartige Weise Inferioritätsängste und Großmachtambitionen – mit je nach Adressat unterschiedlicher Wirkung.

Gegenüber den USA bemisst Russland seine Geltung unverändert an der Augenhöhe mit der verbliebenen Supermacht, beklagt daher mit Nachdruck, dass Washington im Unterschied zur Sowjetunion lediglich noch ein instrumentelles Interesse an Moskau aufbringe und unilateral seine Vorstellungen und Bedingungen zu diktieren suche. Der so begründete Inferioritätskomplex setzt aus russischer Perspektive der Kooperation Grenzen, da diese nolens volens als Stärkung amerikanischer Dominanz erscheint und damit dem russischen Ziel einer multipolaren Ordnung entgegensteht.

Die europäische Seite wiederum betrachtet Russland als bevorzugten Partner und als Beispiel einer auf »soft power« gegründeten stabilitätsfördernden Verflechtungskultur; zugleich beklagt Moskau jedoch die mangelnde Kohärenz und strategische Relevanz der EU. Der so begründete Superioritätskomplex begrenzt die Kooperation nicht minder, denn er verführt dazu, die EU zu ignorieren und lädt dazu ein, die Beziehungen zu einzelnen Mitgliedern zu privilegieren – und damit nolens volens zu kompromittieren.

Es verbinden sich folglich in der russischen Politik die klassischen Ambitionen und Reflexe einer ungebundenen Großmacht mit der funktionalistischen Logik wachsender Interaktion und Ost-West-Verflechtung. Inkohärenz ist die praktische Folge.

Der Charme von Westfalen: russische Grundpositionen

Die Nationale Sicherheitsstrategie vom Mai 2009 definiert die nationalen Interessen der Russischen Föderation wie folgt: »Umwandlung der Russischen Föderation in eine Weltmacht, deren Aktivitäten auf die Aufrechterhaltung der strategischen Stabilität und auf gegenseitig vorteilhafte Partnerschaften unter den Bedingungen einer multipolaren Welt

abzielen«. Ziel ist eine »gleichberechtigte strategische Partnerschaft« mit den führenden Mächten, gestützt auf die Erwartung, mittelfristig – also bis etwa 2015 – zu den fünf führenden Wirtschaftsmächten aufschließen zu können. Dass dies möglich erscheint, wird in der Sicherheitsstrategie mit dem Aufstieg »neuer Zentren des Wirtschaftswachstums und des politischen Einflusses« begründet, was zu einer »qualitativ neuen geopolitischen Situation« geführt habe, aber auch mit dem wachsenden internationalen Einfluss Russlands im Ergebnis seiner »multivektoriellen Diplomatie« und dem mit seinen Ressourcen verbundenen Potenzial sowie dessen »pragmatischer Nutzung« (Strategija: Nr. 8f/21/24/53). Im Außenpolitischen Konzept der Russischen Föderation aus dem Jahre 2008 heißt es dazu kurz und bündig: »A new Russia, basing on a solid foundation of its national interests, has now acquired a full-fledged role in global affairs.«⁹

Dies reflektiert das bisweilen überbordende Selbstbewusstsein eines Russlands, das sich nach Putins Münchener Rede 2007 und vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 in der Gewissheit wähnte, sich »von den Knien erhoben« und die Transformationswirren endgültig hinter sich gelassen zu haben. Ganz so ostentativ wird die wiedergewonnene Stärke heute nicht mehr nach außen gekehrt; eine Rückkehr zur larmoyanten (Selbst-)Bespiegelung der »größten geopolitischen Katastrophe des Jahrhunderts« und ihrer für das internationale Standing Russlands verheerenden Folgen kann indes ausgeschlossen werden. Es existiert vielmehr ein über den Kreis der außenpolitischen Entscheidungsträger hinausreichender, relativ stabiler Konsens im Lande, dass Russland unverkennbar an Gewicht gewonnen, allerdings seinen Platz noch nicht gefunden hat. Vor diesem Hintergrund beharrt das offizielle Moskau auf den »Westfälischen Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen« und darauf, in seiner Politik strikt den »nationalen Interessen« und den diese verlängernden »gemeinsamen Interessen der internationalen Gemeinschaft« verpflichtet zu sein. Pragmatismus ist die Leitschnur, verbunden mit der Forderung, »die Last vieler Jahrzehnte ideologischer internationaler Beziehungen« abzustreifen (Lavrov: 10).

Eine solche Neigung zur Ideologisierung hatte Moskau insbesondere der Bush-Administration vorgeworfen, sieht deren fortwährende Wirkung jedoch generell im westlichen Beharren auf der globalen

9. Und an anderer Stelle: »The Russian Federation possesses real capacity to play a well-deserved role globally« (The Foreign Policy Concept: Kap. II).

Durchsetzung universal verstandener demokratischer Werte. Dem hält der Kreml seit 2007 den von der grauen Eminenz der russischen Innenpolitik, Wladislaw Surkow, geprägten Begriff der »souveränen Demokratie« entgegen – eine Formel, die Demokratie in die Beliebigkeit souverän bestimmter nationaler Wege entlässt und diese auch ebenso souverän nach außen abschirmt. Es liegt daher auf der Hand, dass die beliebte US-Formel, in der Demokratieförderung vereinten sich amerikanische Werte und Interessen, exklusiv in Westfälischen Kategorien und daher als geostrategisches Expansionsprogramm zur Schaffung einer eigenen Einflussphäre interpretiert wird. Allerdings haben sich auch hier in den defensiven Grundtenor aus den Zeiten der »Farbenrevolutionen« offensivere Töne gemischt, wenn die Nationale Sicherheitsstrategie feststellt: »Werte und Entwicklungsmodelle sind Gegenstand des globalen Wettbewerbs geworden« (Strategija: Nr. 8).¹⁰ Oder wenn Außenminister Lawrow eine »Synthese verschiedener Entwicklungsmodelle und die Koexistenz verschiedener Kulturen und Traditionen« reklamiert (Lavrov: 10).

Das heute dominierende russische Selbstverständnis und die Grundziele seiner Außenpolitik bleiben essenziell auf den Westen bezogen. Das gilt für deren Genese – nach Auffassung Dmitrij Trenins das Ergebnis eines doppelten Scheiterns: der anfänglichen Bemühungen Jelzins um eine Integration *in* den Westen und der Bereitschaft Putins, nach dem 11. September 2001 eine enge Verbindung *mit* dem Westen einzugehen. Es gilt aber nicht minder für deren Raison, die sich auch heute an der Abgrenzung vom Westen misst:

»Russia has been defining itself as a self-standing great power with global reach. Its current ambition is to become a full-fledged world power, one of a handful of more or less equal players in the twenty-first century global system. Seen from that perspective, the former imperial borderlands of Russia are deemed to be both elements of its power center and a cushion to protect Russia itself from undesirable encroachments by other great powers. This says a lot about Russia's view of the world (Realpolitik/*Realökonomie*: power competition *and* collaboration, under

10. Das Außenpolitische Konzept fügt hier noch etwas kryptisch an, dass sich dieser Wettbewerb »im Rahmen der universalen demokratischen und marktwirtschaftlichen Prinzipien« vollziehe – und damit erstmals nach dem Kalten Krieg und im Zeichen der deutlicher hervortretenden kulturellen und zivilisatorischen Vielfalt eine »zivilisatorische Dimension« annehme (The Foreign Policy Concept: Kap. II).

conditions of globalization), its self-image (a great power in a global oligarchy, holding primacy in its own neighborhood), and intentions (to advance to a high seat at the global governance table, where the Group of 8, Group of 20, United Nations Security Council, informal groupings such as BRIC, and the proposed trilateral security structure for the Euro-Atlantic area are seated alongside the European Union and the United States). The aim is to bring about a less U.S./Western-centric system« (Trenin 2009: 4 f.).

Die einstigen »Grenzlande des russischen Imperiums«, die heutige GUS, sind folglich in doppelter Hinsicht von besonderer Bedeutung für Russland – als Sprungbrett seiner multipolaren Ambitionen und als Pufferzone. Dabei oszillieren die russischen Interessen zwischen dem sicherheitspolitischen Minimalziel, die USA und die NATO dort herauszuhalten, und dem ordnungspolitischen Maximalziel, das Anatolij Tschubajts vor einigen Jahren in die Formel des »liberalen Imperiums« gekleidet hatte. Dass Russland in dieser Region »privilegierte Interessen« hat, wie Medwedjew im August 2008 konstatierte, oder dass es sich für die Menschen dort um »ein gemeinsames zivilisatorisches Gebiet« handele, in dem »unser historisches und geistiges Erbe« aufbewahrt werde, wie Lawrow im Dezember 2008 emphatisch zuspitzte, ist allerdings kein Ergebnis des neu erwachten russischen Selbstbewusstseins, sondern findet sich in den gleichen offiziellen Wendungen schon in den 1990er Jahren.¹¹ Neu ist, dass sich Russland seit einigen Jahren vehementer gegen die in seinen Augen ebenso ungebührlichen wie angewachsenen westlichen Vorstöße, insbesondere der USA und in ihrem Schlepptau der NATO, zur Wehr setzt. Werden, so das Diktum Lawrows, die hier geltenden »historisch begründeten, wechselseitig privilegierten Beziehungen« als russische »Einflusszone« diskreditiert, so gelte dies noch stärker für die Europäische Nachbarschaftspolitik oder die Östliche Partnerschaft der EU (Lavrov: 3 f.). Gegen beide aber hat Russland keine prinzipiellen Einwände, vorausgesetzt, es erhält ein Mitwirkungs- und idealiter auch ein Mitspracherecht. Auch haben der Wahlerfolg Wiktor Janukowitschs und die Umstände des Sturzes von Kurmanbek Bakijew in Moskau den einstigen Regime-Change-Alarmismus abklingen lassen, wie umgekehrt den USA verdeutlicht wurde, dass farbige Blümenträume

11. Interview gegeben von Dmitrij Medwedjew, Fernsehsender Channel One, Rossiya, NTV (31.8.2008); online verfügbar: www.kremlin.ru; Lavrov (2008): 3 f. Schon 1994 sprach etwa der damalige Außenminister Kozyrev über die GUS als eine Zone »vitalster russischer Interessen« (Kozyrev 1994: 11).

zum Reifen mehr benötigen als eine von außen orchestrierte »Wahlrevolution«.¹²

Allerdings werden Versuche, die – privilegierte – russische Position in der GUS infrage zu stellen und diese »in eine Zone intensiven internationalen Wettbewerbs« zu verwandeln, keineswegs nur dem Westen angelastet, sondern zunehmend auch China. Das wird zwar aus multipolar naheliegenden Gründen nicht offiziell artikuliert, wohl aber in der öffentlich geführten außenpolitischen Debatte des Landes.¹³ Und auch die Schanghaier Vertragsorganisation dient nicht zuletzt dem Ziel, das chinesische Ausgreifen nach Zentralasien in einen kooperativen Rahmen einzufügen und damit einzuhegen.

Getreu der im Westfälischen Staatensystem verankerten Nullsummenlogik stützt sich das gewachsene russische Selbstbewusstsein nicht allein auf die post-transitorische Konsolidierung von Staat und Wirtschaft, sondern nicht minder auf den in der Moskauer politischen Klasse mit einiger Genugtuung registrierten Bedeutungsverlust der USA. Sie hätten endlich, so Sergej Lawrow, »die Realität einer ›post-American‹ Welt« anzuerkennen und sich in gleicher Weise anzupassen, wie auch Russland schon geraume Zeit vorher zur Anpassung gezwungen war (Lavrov: 8 f.). Gleichwohl bleiben die USA die entscheidende Referenz und manifestieren sich die russischen Großmachtambitionen nicht allein in Abgrenzung, sondern auch in Kooperation mit den USA. Das gilt insbesondere für die von Burns reklamierte »nukleare Führung«. So haben die START-Verhandlungen Russland wieder in die exklusive Position des globalen Duumvirats mit den USA gehoben; daher plädiert etwa Aleksej Arbatow dafür, solche Verhandlungen als eine »permanente Einrichtung« beizubehalten, nicht um Global Zero zu erreichen, sondern da sie ein »unersetzbares Instrument zur Wiederherstellung von Russlands speziellem Status in der US-Außenpolitik und der gesamten internationalen Sicher-

12. Dass Russland hier keineswegs nur seinen durch Energiepreisanpassungen unterlegten Interessen an angemessenen Revenuen frönt, zeigen die Kreditzusagen, die im Zuge der Wirtschaftskrise gemacht wurden. Diese galten sowohl den Mitgliedern der Euroasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft (Belarus 2 Mrd. USD, Kirgistan 2 Mrd. USD, Armenien 500 Mio. USD) als auch darüber hinaus (Ukraine 5 Mrd. USD, Mongolei 300 Mio. USD).

13. Vgl. INSOR (2009a): 37 f. Eine Ausnahme ist das neue Dokument des Außenministeriums, in dem angeraten wird, China mit Blick auf die Wirkung seiner Aktivitäten für die globalen und regionalen russischen Interessen »besonderes Augenmerk« zu widmen (Programma effektivnogo).

heitsagenda« darstellten.¹⁴ Auch dies gehört zur Westfälischen Logik. Für Sergej Karaganow hingegen, dieser Denktradition durchaus zugetan, verhelfen solche Verhandlungen lediglich militärischen Bedrohungsszenarien zu unverdienter Prominenz und revitalisierten damit, was dringend überwunden und endlich abgeschlossen werden müsse: die Logik des Kalten Kriegs.¹⁵

Neben der Chance, die sich aus der strategischen Suprematie der USA für Russland ergibt, hat Lawrow indes auch eine außerordentlich sibyllinische Empfehlung an die Washingtoner Adresse parat, wie sich die geforderte Anpassung vollziehen könnte: »accept the soft European attitude to the world« (Lavrov: 8 f.). Dies widerspricht nicht nur diametral dem russischen Staats- und Politikverständnis, sondern begründet auch, was nach Auffassung der meisten russischen Beobachter die EU bis heute auszeichnet: strategische Irrelevanz. Europa »verliert seine globale Bedeutung und verwandelt sich in einen zweitrangigen Spieler, der im Sumpf seiner inneren Probleme versinkt« (Lukyanov 2010a). Aus »strukturellen Gründen« werde die EU zunehmend schwächer, falle als »globaler strategischer und politischer Spieler« weitgehend aus, und ihr Niedergang in Richtung auf ein »großes Venedig« sei kaum mehr zu stoppen – so einige keineswegs dem Lager der großmächtigen Silowiki verbundene Stimmen (Karaganov 2010a).

Bisweilen dient das abschätzig Porträt der EU auch als Vehikel, um dieser ein umfassendes Bündnis mit Russland nahezulegen, ohne das Europas Fähigkeiten immer begrenzt bleiben werden (Lukyanov 2010b; Valdai 2010). In jedem Fall aber gilt Russland als »sehr viel potenterer strategischer Akteur« (Karaganov 2010a) – und stelle damit auch einen potenziell attraktiveren Partner der USA dar als die EU oder auch als China, das sich vor allem auf die innere Entwicklung konzentriere: »Despite the numerous weaknesses that threaten Russia's future development, the country is one of only a few remaining in the world that possesses strategic thinking, strategic potential and the ability to apply force« (Lukyanov 2009). Gemessen an der strategischen Orientierungslosigkeit, die der russischen Außenpolitik von den gleichen Moskauer Analysten in den 1990er Jahren nachgesagt wurde, hätte der von ihnen sonst gescholtene autoritäre Etatismus Putins damit ja einiges erreicht. Doch gehört es zum

14. So in der von ihm verfassten Studie des INSOR (2009a): 7.

15. Das macht ihn allerdings ebenfalls nicht zu einem Anhänger von Global Zero – im Gegenteil, vgl. Karaganov (2010b, 2010c).

guten Ton des russischen politischen Diskurses, würde nicht auch dieser Erfolg den Keim des säkularen Niedergangs und ultimativen Zerfalls der Föderation in sich tragen. Der Grund: die fehlende Modernisierung, die – von der Wirtschaftskrise lebhaft untermalt – zum Markenzeichen der Präsidentschaft Dmitrij Medwedjews geworden ist.

Modernisierung – (k)eine neue außenpolitische Doktrin

Im Zuge des Kaukasus-Kriegs, der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und Chinas ungebremsstem Aufstieg sei – so das in Ost wie West übereinstimmende Mantra – klar geworden, dass sich zwar der Multipolarismus global durchgesetzt hat, Russland in dieser neuen Ordnung jedoch keinen eigenständigen Pol bilde. Das habe die Moskauer Führung gezwungen, die Prioritäten zu verändern: »Passionate defense of Russia's diminished status makes less sense than practical efforts to stop the country's decline and enhance its real power« (Trenin 2010a). Und es habe, »faute de mieux«, den Westen als Modernisierungspartner zurück auf die russische Agenda geführt – mit im Westen erneut manch triumphalistischem Unterton.

Bei diesem Argumentationsgang wird indes gerne übersehen, dass die drei genannten Gründe sehr unterschiedliche Lesarten ermöglichen. So habe der Kaukasus-Krieg nach der im Westen gängigen Wahrnehmung – aber auch bei kritischen russischen Stimmen – Russland in eine selbstverschuldete Isolierung geführt, aus der es sich nunmehr befreien müsse. Andere indes diagnostizieren das genaue Gegenteil. Im August 2008 erreichte Russland danach den Gipfel seines Einflusses: Es widerstand den »koordinierten Propaganda-Attacken«, und die russischen Truppen schlugen die »Logik der unbegrenzten NATO-Erweiterung« zurück (die, weiter umgesetzt, nahezu unausweichlich zu einem großen Krieg geführt hätte, nicht in Georgien, aber um die Ukraine). Erst die Wirtschaftskrise habe die grundlegenden Schwächen der Ökonomie und den Modernisierungsbedarf offenbart (Karaganov 2010a).

Doch wird auch die Wirtschaftskrise anders gelesen: Sie offenbare nicht zuletzt die »Krise des auf den Westen zentrierten und von den USA dominierten Systems der Global Governance«, denn eine »mächtige Quelle der Instabilität« stelle dessen »unipolare Konfiguration« dar. Auch sie gilt daher als »Wendepunkt« hin zu einer multipolaren Ordnung. Den russischen Interessen könne dabei, so die offizielle Schlussfolgerung, am besten durch die Modernisierung gedient werden, aber

auch durch die »Stärkung der gleichberechtigten Teilnahme« Russlands an den wichtigen internationalen Entscheidungsprozessen.¹⁶

Nicht minder ambivalent wird schließlich auch China wahrgenommen. Zwar werfe sein atemberaubender Aufstieg für Russland die Gefahr auf, zu einem bloßen »Rohstoff- und Energieanhängsel« zu werden, eine Gefahr, die offenbar nicht länger dem Westen zugeschrieben wird. Zugleich aber biete China eine »genuine geopolitische Alternative für Russland« – und es stärke die Verhandlungsposition gegenüber dem Westen. Daraus leitet Karaganow die Forderung nach einer »Europäischen Union« zwischen der EU und Russland ab, verbunden mit einer weiteren strategischen Annäherung an die USA, um die dritte Macht in dem entstehenden chinesisch-amerikanischen Duumvirat zu werden (Karaganov 2010d).

Schließlich sind die Modernisierung Russlands und der Beitrag, den die Außenpolitik dazu leisten könne und solle, kein wirklich neues Thema. Schon in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2009 wurde der mittelfristige Aufstieg zu den fünf führenden Wirtschaftsmächten auch an weitreichende wirtschaftliche Modernisierungs- und Diversifizierungsanforderungen geknüpft. Und sie findet sich nicht minder im Außenpolitischen Konzept von 2008 – ganz zu schweigen von den Referenzen, die Putin in seiner Amtszeit diesem Thema regelmäßig widmete. Zunehmend infrage gestellt wird allerdings der von ihm gewählte und vielfach in der russischen Tradition der Petrinischen autoritär exekutierten Reformen verortete etatistische Ansatz. Ein typisches Beispiel alternativer Vorstellungen repräsentiert die in Russland seit Beginn des Jahres 2010 breit diskutierte Modernisierungsstudie des Instituts für Gegenwartsstudien (INSOR), dessen Präsident immerhin Medwedjew ist, auch wenn er deren Befunde offiziell nicht zur Kenntnis genommen haben will. Darin wird eine Modernisierung gefordert, die sowohl »umfassend« ausgestaltet als auch »systemisch« konzipiert und »entschlossen« durchgeführt werden soll. Konkret geht es um eine grundlegende Reform auch des politischen Systems und verbunden damit um den Beitritt sowohl zur EU als auch zu einer »substanzuell veränderten« NATO, mit einem Wort: um Modernisierung als unumkehrbare Verwestlichung des Landes (INSOR 2010a: 4, 18).

16. So im Anschreiben des Außenministers an den Präsidenten im Programm effektivnogo.

In praxi sind jedoch weder die Ziele noch deren Umsetzung derart weitgehend. Offiziell angestrebt wird vielmehr eine in den Augen der Kritiker rein technokratische und von politischen Ambitionen bereinigte Modernisierung. Doch auch diese hat in der Außenpolitik programmatische Akzentverlagerungen ausgelöst, wie das im Mai 2010 in die russische Presse lancierte »Programm« des russischen Außenministeriums im Detail offenbart und wie Präsident Medwedjew im Juli in einer Rede vor den russischen Botschaftern noch einmal mit Nachdruck bekräftigte.¹⁷ Es unterscheidet sich von den vorhergehenden »Konzepten« und »Strategien« vor allem darin, dass es den Beitrag der »externen Quellen« zur russischen Modernisierung operationalisiert und in konkrete Projekte übersetzt – getreu dem Auftrag, den der Präsident in seiner »poslanie« 2009 dem Ministerium erteilt hatte. Es ist zwar im Tenor zurückhaltender, ohne dass sich jedoch an den Grundorientierungen der russischen Außenpolitik etwas geändert hätte. Es wäre daher ein Irrglaube, dass Russland hier wieder »on the cheap«, also zu den Konditionen der im internationalen Wettbewerb bewährten westlichen Einsicht zu haben sei. Die Handlungsanweisungen sind gleichwohl aufschlussreich:

1. Bildung einer »globalen Netzwerk-Architektur« unter Einschluss der BRIC und der Schanghaier Vertragsorganisation und auch mit dem Ziel, in der G20 klare Regeln und Verfahren zu etablieren, die eine gleichberechtigte Mitwirkung Russlands an den internationalen Entscheidungsprozessen erlauben;
2. Neutralisierung aller Versuche, eine Reform des VN-Sicherheitsrats zum Nachteil der Vorrechte der derzeitigen ständigen Mitglieder zu erreichen;
3. Eine umfassende Reform der OSZE, um sie zu einer vollwertigen Regionalorganisation nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen zu entwickeln – bei Korrektur der »Ungleichgewichte« in der Arbeit der Organisation in funktionaler und räumlicher Hinsicht;
4. Prioritäre Zusammenarbeit mit jenen Staaten in der EU, die sich wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien durch eine »positive

17. »We must be more effective in our use of foreign policy instruments specifically for pursuing domestic objectives, for modernizing our country, its economy, its social life and, to some degree (sic!), its political system, in order to resolve various challenges facing our society.« Und diese sind die »Modernisierung der Ökonomie«, die »Stärkung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Institutionen« und der »Kampf gegen die organisierte Kriminalität« (Medvedev 2010).

Einstellung« gegenüber Russland auszeichnen, dabei auch Nutzung des deutsch-französischen Tandems, um einen konstruktiven EU-Ansatz gegenüber Russland zu fördern;

5. Verstärkte Interaktion im Dreieck Russland-EU-USA, um das Bild Russlands als zuverlässigem Partner zu bekräftigen;
6. Aktiv gegen Versuche »extra-regionaler Kräfte« vorgehen, die sich in die Beziehungen zwischen Russland und den GUS-Staaten einmischen; aber auch flexible Formeln entwickeln, um Dialog und eine kooperative Interaktion mit den USA zur Umsetzung gemeinsamer Interessen in der GUS zu ermöglichen;¹⁸
7. Verstärkte Bemühungen um einen Beitritt zur OECD, aber auch das Petitum, ökonomischen Nutzen aus der konsequenten politischen Unterstützung von solchen Ländern zu ziehen, die mit russischer Hilfe ihre internationale Isolation durchbrechen wollen (namentlich Armenien, Usbekistan, Iran, Kuba, Syrien, Serbien);
8. Aktive Teilnahme an der weltweiten Partnerschaft für Entwicklung unter Einschluss der Schaffung einer Russischen Entwicklungsagentur.

In diesen Rahmen fügt sich die 2010 ebenfalls neu aufgelegte »Modernisierungspartnerschaft« mit der EU – auch als Pilotprojekt zur potenziellen Übertragung auf andere Regionen. Hier nennt das Dokument als russische Prioritäten: (i) technologische Entwicklung und den Austausch von Technologien, einschließlich »grüner« Energien, im Sinne einer Angleichung von Normen und technischen Vorschriften; (ii) Unterstützung beim WTO-Beitritt Russlands; (iii) Visa-Freiheit; (iv) Beteiligung Russlands als assoziiertem Mitglied an EU-Rahmenprogrammen; (v) Austausch von Fachkräften.¹⁹

Das »Programm« stellt insofern ein Pendant zum amerikanischen »Reset« dar, als es sich im Sinne genuin eigener, hier der inneren Modernisierungsprioritäten ganz auf die gemeinsamen Interessen konzentriert und die Divergenzen ausklammert. Das verbesserte außenpolitische Klima erleichtert dies, da Differenzen aktuell weniger

18. Immerhin hat sich der russische Außenminister dazu bekannt, dass es »unzulässig« sei, die Länder der Region vor die Alternative zu stellen, entweder »mit uns oder gegen uns« zu sein. Das unterstellt er zwar dem Westen, ist aber angesichts der Allianzschlussklauseln in russischen Freundschaftsverträgen eine erstaunliche Feststellung; Interview Sergej Lawrows mit RIA Novosti, Stimme Russlands und Russia Today (9. April 2009); <http://www.mid.ru>.

19. Dies in der Anlage des Programms effektivnogo.

schmerzhaft empfunden werden. Diese Interaktionsdimension zu befördern und zu verstetigen, wäre eine aktuelle Aufgabe. Sie ist umso dringlicher, als die Differenzen fortbestehen – und das europäische Sicherheitskonzert ist für Russland ganz besonders und unverändert dissonant.

Europäische Sicherheit per Vertrag?

Am 29. November 2009 veröffentlichte der russische Präsident den Entwurf eines Vertrags zur Europäischen Sicherheit, mit dem er konkretisierte, wie sich Russland die erstmals im Juni 2008 von Medwedjew eingeforderte neue europäische Sicherheitsarchitektur vorstellt. Gemessen an dem ambitionierten Ziel, verbindlich absichern zu wollen, wozu sich alle Seiten mehrfach deklaratorisch bekannt haben – die Unteilbarkeit der Sicherheit auf dem europäischen Kontinent und das Prinzip, die eigene Sicherheit nicht auf Kosten anderer zu stärken –, ist der Vertragsentwurf bescheiden. Er bekräftigt lediglich die genannten Prinzipien und schlägt ein dreistufiges Verfahren der »Konsultation«, der »Konferenz« und der »Außerordentlichen Konferenz« vor, wenn eine Vertragspartei im günstigsten Fall eine Verletzung dieser Prinzipien wahrnimmt oder wenn im schlimmsten ein bewaffneter Angriff erfolgt ist. Ein Sanktionsmechanismus fehlt ebenso wie ständige Einrichtungen, und das stipulierte Konsensprinzip begrenzt von vornherein die Reichweite des Vertrags auf das OSZE-Format.²⁰

Zwar begründet die russische Seite ihre Reformbemühungen vor allem damit, die bestehenden europäischen Sicherheitsarrangements hätten sowohl im Balkan- als auch im Kaukasus-Krieg versagt, einen wirkungsvollen Konfliktverhütungs- respektive Konfliktregelungsmechanismus sieht der Vertragsentwurf gleichwohl nicht vor. Von den drei sicherheitspolitischen Aufgaben, die Wladimir Baranowskij in einer detaillierten Studie des INSOR zur Lage in der Euroatlantischen Region identifiziert – Garantie der Unteilbarkeit der Sicherheit, Förderung der Rüstungskontrolle, Lösung von Regionalkonflikten –, konzentriert sich der Kreml exklusiv auf die erste, Baranowskij hingegen auf die beiden anderen, materiell weitaus wichtigeren (vgl. INSOR 2009b: 5). Offenbar begnügt sich Moskau tatsächlich mit der Absicht, wie Lawrow mit dem Vertragsentwurf »einfach verstehen« zu wollen, »ob unsere Partner

20. »European Security Treaty« (29.11. 2009), online verfügbar: <http://www.kremlin.ru>.

aufrichtig waren, als sie in den 1990er Jahren feierlich erklärten, dass niemand seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer festigen wird. Das ist so eine Art Probe.«²¹

Nun lassen sich dem Russland »ante portas« relegierenden »NATO-zentrierten« Sicherheitsmodell grundsätzlich zwei institutionelle Alternativen entgegenhalten: den Beitritt zur NATO oder eine überwölbende Sicherheitsstruktur wie das von Gorbatschow einst beschworene Gesamteuropäische Haus. Beide stoßen heute in Moskau auf einige Vorbehalte, denn sie erscheinen weder übermäßig attraktiv noch realisierbar. Die dritte Variante einer graduell fortschreitenden funktionalen Verflechtung hat dank einer weiteren Studie des INSOR in systematischer ausgearbeiteter Form erst in jüngster Zeit die russischen Debatten belebt (INSOR 2010b).

Russlands Verhältnis zur NATO ist unverändert ambivalent. Der Vertragsentwurf beabsichtigt natürlich, diese in ihrer Entfaltung zu begrenzen, den Weg Russlands in die NATO ebnet er aber nicht. So werden in der neuen Militärdoktrin aus dem Jahre 2010 die Aktivitäten der NATO – nicht ihre bloße Existenz – als »Gefahr« für Russland bezeichnet, die »unter bestimmten Umständen« zum »Auftauchen einer militärischen Bedrohung« führen können. Dies korrespondiert »cum grano salis« mit den »Risiken«, wie sie in der NATO beschworen werden, und ist insofern ein weiteres Spiegelbild der westlichen Wahrnehmungen – und in dieser Differenzierung ein Fortschritt zur Nationalen Sicherheitsstrategie aus dem Jahre 2009. In ihr wird die NATO zwar ohne explizite Nennung, aber mit den gleichen Vorhaltungen wie 2010 belegt und avancierte damit zur ausschlaggebenden »Bedrohung der militärischen Sicherheit« Russlands (Voennaja Doktrina).²²

21. So Außenminister Lawrow auf der jährlichen Pressekonferenz des Ministeriums, Moskau (22.1.2010); online verfügbar: <http://www.mid.ru>. Und weiter: »Wenn sich unsere NATO-Partner zur Idee des Vertrags vorsichtig verhalten, bedeutet es nur eins: In der NATO gelten juristische Verpflichtungen, die garantieren, dass für die NATO-Mitglieder die Sicherheit unteilbar ist. Und wenn sie meinen, dass sich dieses Privileg nur auf die Mitglieder des Pakts beziehen soll, heißt es, dass alle ihre Versicherungen und Erklärungen, dass es in Europa keine Trennlinien mehr gibt und geben wird, nicht aufrichtig waren.«

22. Dort werden in den einleitenden Bemerkungen »voennaja opasnost« (militärische Gefahr) und »voennaja ugroza« (militärische Bedrohung) unterschieden. Erstere bezeichnet solche zwischen- wie innerstaatlichen Konstellationen, die nicht von vornherein, aber »unter bestimmten Bedingungen«, zu einer militärischen Bedrohung führen können. Diese wiederum beinhaltet die »reale Möglichkeit« eines

Es gab eine kurze – die »romantische« – Periode am Beginn der 1990er Jahre, als Russland bereit war, unter nahezu allen Umständen den westlichen Strukturen beizutreten. Das aber ist vorbei, und dazu haben nicht unerheblich jene unvereinbaren Narrative beigetragen, die sich um das Ende des Kalten Kriegs ranken. Sowohl für das russische Selbstverständnis als auch für das propagierte – und praktizierte – Beziehungsmuster hatten und haben sie nicht unbeträchtliche Implikationen. Nach Moskauer Lesart war es das russische Volk, das im Namen der Demokratie sein Regime abschüttelte und damit seine vormaligen Satelliten in die Unabhängigkeit entließ sowie den Kalten Krieg beendete – und nicht der Westen, dessen überlegene Macht und Werte einen klassischen Siegfrieden errangen, wie es der westliche Triumphalismus unentwegt zum Besten gibt. Dafür erwartete nicht nur die russische Elite Anerkennung, bekam jedoch Lektionen.²³ Sowohl die russischen NATO-Reflexe als auch Putins »raison d'être« als Erlöser von den Transformationswirren hatten hier ihren psychologischen Resonanzboden. Und die seit 1994 betriebene Ausweitung der NATO sowie schließlich deren völkerrechtswidriger Krieg gegen Jugoslawien unterlegten praktisch, dass der Westen sein geschlagenes Opfer nun auch noch zu tranchieren gedachte. Dies markierte das politische Ende all jener Kräfte in Russland, die dem demokratischen Wandel eine außenpolitische Orientierung am und auf den Westen folgen lassen wollten.

Zwar wird die NATO-Option im Vorfeld der Debatten um deren strategisches Konzept und als russisches kooperatives Lissabon-Signal nicht prinzipiell ausgeschlossen. Neben dem INSOR hat sich dazu im Juli 2010 selbst der NATO-Botschafter Dmitrij Rogosin bekannt, der sonst

militärischen Konflikts sowie einen »hohen Grad der Vorbereitung« darauf, was sowohl für Staaten und Staatengruppen als auch für separatistische und terroristische Organisationen gelten kann. Die Liste der inkriminierten NATO-Aktivitäten ist lang und umfasst neben ihrer Erweiterung die Verschiebung der militärischen Infrastruktur näher an die russische Grenze, die globalen Ambitionen der Allianz, die strategische Raketenabwehr, die Weltraumrüstung sowie die Entwicklung von Präzisionswaffen oder auch völkerrechtswidrige Militäreinsätze – dies in einer (insgesamt elf Punkte umfassenden) Liste mit der Ausweitung des internationalen Terrorismus oder dem Auftauchen ethnischer Spannungen in Russlands Nachbarschaft. Die drei internen Gefahren beziehen sich auf die innere Ordnung und die Souveränität Russlands (Strategija: Nr. 30).

23. Dass Obama dem in seiner Rede an der Neuen Wirtschaftsschule im Juli 2009 in Moskau seine Reverenz erwies, ist daher von beträchtlicher symbolischer Bedeutung (Obama 2009).

durch ganz andere Äußerungen aufzufallen pflegt.²⁴ Doch nachdem sich Moskau von seinem »geopolitischen Knockout« erholt hat, steht heute etwas anderes auf der Tagesordnung: »Now Moscow does not strive for integration but wants to see itself as an independent power center and as an alternative to Brussels.« Dabei gibt es zwei denkbare Varianten: einerseits Europa wie seinerzeit die UdSSR im globalen Wettbewerb herauszufordern oder »auf gleichberechtigter Grundlage mit Brüssel« ein zweites Machtzentrum im euroatlantischen Raum zu bilden (Lukyanov 2010b). Aber auch aus anderen Gründen wird heute in Moskau die Beitrittsoption mit sehr gemischten Gefühlen betrachtet. Zwar registrieren die meisten russischen Stimmen positiv, dass die jüngsten Avancen im Westen (auf dem jüngsten NATO-Russland-Gipfel in Lissabon bekräftigt) eine wohlwollende Geste der Kompensation für die Zurückweisungen der vergangenen zwei Jahrzehnte darstellten; zugleich aber wird gemutmaßt, dass auf diese Weise Russland in das »US-zentrierte System kollektiver Sicherheit« eingefügt werden solle. Dies wiederum geschehe allein deshalb, weil im Zeichen des veränderten internationalen Kräfteverhältnisses durch den Aufstieg Chinas Russland einiges von der Last aufgebürdet werden solle, die die USA und die NATO offenkundig nicht länger allein tragen könnten (Lukyanov 2010b; Pushkov 2010a).

Im Sinne der von Moskau präferierten »Partnerschaft« ist heute mit Sergej Lawrow etwas anderes gefragt: »Why should a united Europe be built from a single center and not at several sites at once?« Seine Alternative ist daher die »gleichberechtigte Interaktion« zwischen den drei Zentren Russland, EU und USA (Lavrov: 4, 11). Wie genau diese zu institutionalisieren wäre, verbleibt einstweilen im Dunkeln. Dmitrij Trenin vermutet, dass Moskau idealiter so etwas wie ein »NATO-ODKB-Komitee, flankiert von dauerhaft neutralen Staaten wie der Ukraine« (Trenin 2009: 14), vorschwebt, also eine feste Kooperation mit Moskaus Sicherheitsorganisation in der GUS. Das ist insoweit plausibel, als es mit Moskaus Schwäche für internationale Direktorien, Mächtekonzerne oder – wie es im Außenpolitischen Konzept heißt – »kollektive Führer-

24. In einem gemeinsamen Beitrag mit Volker Rühle für den Spiegel (Rogozin/Rühle 2010). Das INSOR befürwortet einen NATO-Beitritt als erstrebenswertes langfristiges Ziel, knüpft diesen aber an eine grundlegende »qualitative« Veränderung der Allianz sowie an »spezielle Bedingungen«, die den besonderen Status Russlands als Großmacht reflektieren (INSOR 2010b). Vgl. skeptisch, aber im Sinne des französischen Modells einer politischen Mitgliedschaft prinzipiell ebenfalls wohlwollend auch den Report von Karaganov und Bordačev (2009): 18 f.

schaft der führenden Staaten« korrespondiert und zudem juristisch sauber die jeweiligen Interessensphären abgrenzt (The Foreign Policy Concept: Kap. III). Dem INSOR und Igor Jurgens schwebt etwas anderes vor, eine »Union mit der Union«, das heißt »wirkliche Bündnisbeziehungen« zwischen Russland und einer vorzugsweise, aber nicht zwingend, erneuerten NATO (INSOR 2010b; Yurgens 2010).

Medwedjews Vertragsentwurf würde sich als Wegbereiter in diese Konzepte einfügen. Einstweilen bewirkt er wenig mehr, als Russland aus der sicherheitspolitischen Marginalisierung zu befreien und schlägt etwas mühsam die Brücke zwischen den verflungenen paneuropäischen Hoffnungen und der nüchternen teileuropäischen Realität. Es ist nun an der NATO, die neuerliche Chance zu nutzen, mit praktischen Vorschlägen, die dem konstruktiven Geist genügen, dem sie sich in ihrer Rhetorik schon geraume Zeit rühmt.

Literatur

- Asmus, Ronald D. (2008): »Riss zwischen Washington und Berlin«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (25.4.2010): 10.
- (2010): *A Little War that Shook the World. Georgia, Russia, and the Future of the West*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Baker III, James A. (2002): »Russia in NATO?« in *The Washington Quarterly* 25:1; 95–103.
- Burns, Nicholas J. (2010): The United States and Russia in a New Era: One Year After »Reset«; Rede beim Center for American Progress (14.4.2010).
- Chivvis, Christopher S. und Thomas Rid (2009): »The Roots of Germany's Russia Policy«, in *Survival* 51:2; 105–122.
- Graham Jr., Thomas E. (2001): U.S.-Russian Relations, ICAS Special Contribution, No. 2001-0315-TEG; online verfügbar: <http://www.icasinc.org>.
- Hunter, Robert E. (2000): »Solving Russia: Final Piece in NATO's Puzzle«, in *The Washington Quarterly* 23:1; 115–134.
- Huterer, Manfred (2010): *The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation*, Washington (Brookings Working Paper Nr. 4).
- INSOR (2009a): *Russian-US Relations: Towards a New Agenda*. Moskau: Institute of Contemporary Development.
- (2009b): *The Architecture of Euro-Atlantic Security*. Moskau: Institute of Contemporary Development.
- (2010a): *Russia in the 21st Century: Vision for the Future*. Moskau: Institute of Contemporary Development.

- (2010b): *O Perspektivach Razvitija Otnošenij Rossii i NATO* (Die Perspektiven der Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO), Redaktion I. Jurgens und S. Kulik, Moskau; online verfügbar: http://www.riocenter.ru/files/MiniBook_NATO.pdf.
- Ischinger, Wolfgang (2010): Towards a New Grand Bargain with Russia; Testimony beim Committee on Foreign Affairs des Repräsentantenhauses, United States Congress (17.3.2010).
- Ischinger, Wolfgang und Ulrich Weisser (2010): »Getting Russia Right«, in *New York Times* (9.6.2010).
- Kagan, Robert (2010): »A Hollow Reset with Russia«, in *The Washington Post* (25.5.2010): A. 25.
- Karaganov, Sergei (2010a): Vortrag auf der Konferenz »Russia in Europe: Partners or Challengers?« (9.4.2010), MS.
- (2010b): »The Dangers of Nuclear Disarmament«, in *The Moscow Times* (30.4.2010).
- (2010c): »Echo prošedšej vojny ili strategičeskaja nerazbericha« (Das Echo vergangener Kriege oder strategisches Durcheinander), in *Rossiiskaja Gazeta* (9.3.2010).
- (2010d): »Prošedšij god i predstojaščee decjatiletie« (Das vergangene Jahr und das nächste Jahrzehnt), in *Rossiiskaja Gazeta* (15.1.2010).
- Karaganov, Sergei und Timofei Bordačev (2009): *Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture*, Moskau.
- Kozyrev, Andrej (1994): »Russian Interests in the CIS«, in *International Affairs* (Moskau), Nr. 11.
- Kramer, David (2007): The U.S. and Russia, Remarks to the Baltimore Council on Foreign Affairs (31.5.); online verfügbar: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/85874.htm>.
- Kramer, David J. (2010a): »U.S. Abandoning Russia's Neighbors«, in *The Washington Post* (15.5.2010): A.15.
- (2010b): »Resetting U.S.-Russian Relations: It Takes Two«, in *The Washington Quarterly* 33:1; 61–79.
- Lavrov, Sergei (2008): »Russian Foreign Policy and a New Quality of the Geopolitical Situation«, Beitrag für das *Diplomatische Jahrbuch 2008*; online verfügbar: <http://www.mid.ru>.
- Lukyanov, Fyodor (2009): »Washington and Moscow Are Alone Together«, in *The Moscow Times* (16.9.2009).
- (2010a): »Russia and EU Seeking Inspiration in the Past«, in *The Moscow Times* (21.4.2010).
- (2010b): »Gorbachev's Abandoned »European Home««, in *The Moscow Times* (17.3.2010).
- (2010c): »NATO Caught Between Russia and the World«, in *The Moscow Times* (17.2.2010).
- Medvedev, Dmitry (2010): »Speech at meeting with Russian ambassadors and permanent representatives in international organizations« (12.7.2010); online verfügbar: <http://www.kremlin.ru>.

- Obama, Barack (2009): Address at the New Economic School in Moscow (7.7.2009); online verfügbar: <http://www.nytimes.com/2009/07/07/world/europe/07prexy.text.html>.
- Programma effektivnogo Ispol'zovanija na sistemnoj osnove vnešnepolitičeskich faktorov v celjach dolgosročnogo razvitija Rossijskoj Federacii (Programm des effektiven Einsatzes im System der außenpolitischen Faktoren mit dem Ziel der langfristigen Entwicklung der Russischen Föderation), veröffentlicht auf der Website von *Russkij Newsweek* (11.5.2010).
- Pushkov, Alexei (2010a): »Russia and NATO: Steps toward Compromise Should Be Synchronous«, *Global Policy Forum* (13.6.2010); online verfügbar: <http://www.globalpolicyforum.ru>.
- (2010b): »Moving from ›Boris and Bill‹ to a Real Rest«, in *The Moscow Times* (8.9.2010).
- Rogosin, Dmitrij und Volker Rühle (2010): »Russland und die NATO. Annäherung ist das Gebot«, in *Der Spiegel* (15.7.2010).
- Romney, Mitt (2010): »Obama's Worst Foreign-policy Mistake«, in *The Washington Post* (6.7.2010).
- Strategija Nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda (12.5.2009).
- Szabo, Stephen F. (2009): »Can Berlin and Washington Agree on Russia?«, in *The Washington Quarterly* 32: 4; 23–41.
- The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (12.7.2008).
- Trenin, Dmitri (2009): »Russia's Spheres of Interest, not Influence«, in *The Washington Quarterly* 32: 4; 3–22.
- (2010a): »The Reset Has Begun«, in *The Moscow Times* (4.6.2010).
- (2010b): »Russia's New Place in NATO«, in *The Moscow Times* (16.4.2010).
- Valdai International Discussion Club (Hrsg.) 2010: Towards an Alliance of Europe. Analytical Report by the Russian Group of the Valdai International Discussion Club, Moskau (Sept. 10).
- Voenaja Doktrina Rossijskoj Federacii (5.2.2010).
- Westerwelle, Guido und Sergej Lawrow (2010): »Die deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft« in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (31.5.2010): 10.
- Jurgens, Igor (2010): Russia-NATO. Theses of the Speech of I. Jurgens, Wien (6.10.2010); online verfügbar: <http://www.riocenter.ru>.