SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Reset Revisited - zur Programmierung europäischer Sicherheit

Dembinski, Matthias; Schumacher, Barbara; Spanger, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Dembinski, M., Schumacher, B., & Spanger, H.-J. (2010). *Reset Revisited - zur Programmierung europäischer Sicherheit.* (HSFK-Report, 6/2010). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292467

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

PRIF Peace Research Institute Frankfurt
HSFK Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

HSFK-Report Nr. 6/2010

Reset Revisited - Zur Programmierung europäischer Sicherheit

Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/
Hans-Joachim Spanger

Mitglied der Leibniz Gemeinschaft

© Hessische Stiftung Friedens– und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:
HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81
E–Mail: dembinski@hsfk.de · schumacher@hsfk.de · spanger@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-02-0

Euro 6,–

Zusammenfassung

Im November 2009 forderte der russische Präsident Medwedjew den Westen mit der Vorlage eines Sicherheitsvertrags zu einem Dialog über die Gestaltung einer europäischen Friedensordnung auf. Bis heute steht die Antwort auf dieses Gesprächsangebot aus, bleibt die Gestaltung der Beziehungen zu Russland ein Desiderat.

Zwar führte der von US-Präsident Obama und seiner Regierung eingeleitete „Reset" zu einer deutlichen Entspannung der Beziehungen mit Russland, die nach dem Kaukasus-Krieg im August 2008 einen gefährlichen Tiefpunkt erreicht hatten. Die Annäherung betrifft aber bisher im Wesentlichen das Atmosphärische. Selbst die Umsetzung des neuen START-Vertrags, das wichtigste Ergebnis der Wiederannäherung, erscheint angesichts seiner ungewissen Ratifikation im amerikanischen Senat nicht gesichert. Darüber hinaus ist das Verhalten auf beiden Seiten weiterhin von Misstrauen und Risikovorsorge geprägt. Neben vorsichtiger Kooperation in Bereichen gemeinsamen Interesses setzten beide Seiten auf Abgrenzung und unilaterale Handlungsmöglichkeiten. Angesichts dieser konservativen Grunddispositionen im Verhältnis zueinander könnten sich die Stolpersteine, die auf dem Weg einer weiteren Annäherung liegen, schnell als substantielle Hindernisse erweisen. Im Verhältnis Russlands zu den USA drohen die amerikanischen Raketenabwehrpläne die Fortsetzung der Rüstungskontrolle zu blockieren. Das Verhältnis zwischen Russland und der NATO wird durch die derzeit zwar nicht aktuelle, aber im Kern ungelöste Frage der Erweiterung der Allianz belastet. Ferner können falsche Antworten auf die andauernde Suche nach der Raison d'etre der Allianz, die die Staats- und Regierungschefs mit dem neuen strategischen Konzept der NATO im Herbst geben wollen, die Beziehungen zu Russland schwer belasten. Denn hier fordern insbesondere die neuen Mitgliedstaaten, die NATO solle sich wieder auf ihre alte Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung konzentrieren und dies durch einen möglichst sichtbaren militärischen „Fußabdruck" entlang der östlichen Grenze des Bündnisses unterstreichen. Das Verhältnis zwischen der EU und Russland bleibt durch die Frage belastet, wie sich das Interesse an einer Modernisierungspartnerschaft, das beide Seiten zwar teilen, aber unterschiedlich verstehen, mit der Konkurrenz um Einfluss in der europäischen Zwischenzone verträgt.

Damit ähnelt der gegenwärtige Zustand der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen der Lage nach dem 11. September 2001. Auch damals gelang unter dem Vorzeichen des Krieges gegen den Terrorismus eine überraschend schnelle atmosphärische Annäherung, die aber ebenso schnell wieder zerbrach und einer Dynamik der Abgrenzung und Konfrontation Platz machte. Vor diesem Hintergrund analysiert der Report in einem ersten Schritt den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Russland auf der einen Seite und dem Westen und seinen Sicherheitsinstitutionen auf der anderen Seite sowie die Gründe des Scheiterns der Annäherung nach 2001. Darauf aufbauend entwickelt er in einem zweiten Schritt Empfehlungen für die Gestaltung des Verhältnisses zu Russland. Der Report konzentriert sich auf NATO und EU als westliche Sicherheitsorganisationen und die darin vom Westen umgesetzten Strategien der Kooperation und Risikovorsorge gegenüber Russland. Paneuropäische Organisationen wie die OSZE und der Europarat bleiben daher unberücksichtigt.

Unsere Empfehlungen sind von der Überzeugung getragen, dass beide Seiten trotz unterschiedlicher politischer Werte auf einer Reihe von Handlungsfeldern gemeinsame Interessen verfolgen. Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass Kooperationschancen dennoch durch Exklusionsdynamiken zerrieben werden können, richten sich unsere Erwartungen zum einen am Ziel der Erwartungsstabilität aus. Erwartungsstabilität lässt sich letztlich nur durch Selbstbindung und die Gewährung von Mitsprachemöglichkeiten erreichen. Für die Orientierung am Ziel der Erwartungsstabilität sprächen gegenwärtig nicht zuletzt politische Opportunitätsüberlegungen. Zum anderen schließen wir nicht aus, dass eine Strategie der Kooperation, Spannungsreduzierung und Verflechtung auch Rückwirkungen auf die Verhältnisse in Russland haben könnte.

Statt der konservativen Doppelstrategie von vorsichtiger Kooperation und Risikovorsorge raten wir daher dazu, dass der Westen die Vision einer europäischen Friedensordnung entwickelt. Die Mitgliedschaft Russlands in einer veränderten NATO wäre das zentrale Element einer solchen Vision. So wichtig eine politische Vision als Handlungsorientierung ist, so wenig löst sie die konkreten Kooperationshindernisse hier und jetzt. Konkrete Bausteine des Weges hin zu dem Fernziel einer europäischen Friedensordnung entwickeln wir für die NATO und die EU. Für die NATO schlagen wir eine Vertiefung des NATO-Russland-Rats vor, um Moskau Mitsprachemöglichkeiten auch über die Aspekte der Allianzpolitik einzuräumen, die russische Sicherheitsinteressen berühren. Mitsprachemöglichkeiten sollte die NATO Moskau auch bezüglich der Frage ihrer Erweiterung gewähren. Keine Notwendigkeiten sehen wir dagegen für neue militärische Maßnahmen mit dem Ziel, dem Artikel 5 des NATO-Vertrages zusätzliche Glaubwürdigkeit zu verleihen. Schließlich sollte die NATO vertraglich abgesicherte Kooperationsbeziehungen zur Organisation des Vertrages über Kollektive Sicherheit anstreben und Initiativen zur Fortsetzung der Rüstungskontrolle nicht zuletzt bei der Raketenabwehr entwickeln.

Der EU raten wir, einen eigenständigen Ansatz gegenüber Russland zu erarbeiten, der die Kooperation mit Moskau als strategisches Eigeninteresse der EU ausweist. Im Zentrum dieses Ansatzes sollte die funktionale Verflechtung mit Russland stehen, die auf die Verregelung der Beziehungen zielt und die Chance einer langfristigen Sozialisation des Partners birgt. Dazu gehört es auch, die Östliche Partnerschaft (ÖP) von ihren konfrontativen Konnotationen zu befreien. In Konkurrenz mit Russland um Einfluss in den Partnerländern der ÖP zu ringen, würde die EU ohnehin schnell überfordern. Stattdessen schlagen wir eine Synchronisierung der Integrationsmaßnahmen und regulatorischen Anpassungen mit Russland und den Partnerländern der ÖP vor. In der Sicherheitspolitik bietet der Vorschlag der Bundeskanzlerin, ein gemeinsames Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (ER-PSK) einzurichten, Potenzial für einen Ausbau der Kooperation bei der Krisenbewältigung. Dies gilt perspektivisch auch für den unmittelbar kaum lösbaren Statuskonflikt zwischen Georgien und den beiden abtrünnigen Entitäten. Um jenseits der Statusfragen den Weg für praktische Erleichterungen und sicherheitspolitische Stabilitätsgewinne zu ebnen, sollte die EU gemeinsame Beobachtermissionen mit Russland anstreben. Schließlich raten wir zur mutigen Fortsetzung des Prozesses der sicherheitspolitischen Vertiefung der EU. Dazu gehören eine Weiterentwicklung ihrer Sicherheitsgarantien ebenso wie ein Ausbau der militärischen Führungsstrukturen. Eine solche Vertiefung halten wir angesichts der erwartbaren und gewünschten Transformation der NATO für geboten.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Russland und das Prinzip der kommunizierenden Röhren	3
2.1	Die Großmacht im Westfälischen Staatensystem	3
2.2	Modernisierung und ihre begrenzten außenpolitischen Folgen	6
2.3	Die europäische Sicherheit – zweigeteilt niemals	8
3.	NATO und europäische Ordnung.	11
3.1	Stationen einer schwierigen Beziehung	12
3.2	Stand der Beziehungen und offene Fragen	14
3.2.1	Wiederbelebung des NATO-Russland-Rats	14
3.2.2	NATO und Erweiterung	15
3.2.3	NATO und Artikel 5	16
3.2.4	Rüstungskontrolle	17
4.	Die EU und Russland in einer gesamteuropäischen Friedensordnung	20
4.1	Inklusion und Exklusion in der Ostpolitik der EU	21
4.2	Die Modernisierungspartnerschaft als pragmatische Inklusionspolitik	24
4.3	Optionen gemeinsamer Sicherheitspolitik	24
5.	Schlussfolgerungen	25
5.1	Erwartungsstabilität – die Kriterien	26
5.2	Europa und die Vision gemeinsamer Sicherheit	27
5.3	Die NATO	28
5.4	Die Europäische Union	32
Literatur		35

1. Einleitung[1]

Die Einbindung Russlands in eine europäische Friedensordnung bleibt eine zentrale Gestaltungsaufgabe. Zwar ist seit dem gefährlichen Tiefpunkt der Beziehungen im August 2008 zwischen dem Westen und Russland eine erstaunlich rasche Annäherung gelungen. Die Aufhellung beschränkt sich aber, abgesehen von der Wiederaufnahme der strategischen Rüstungskontrolle, vor allem auf das Atmosphärische. Und selbst die Umsetzung des neuen START-Abkommens erscheint aufgrund der Unwägbarkeiten des amerikanischen Ratifikationsprozesses alles andere als gesichert. Wichtige Streitpunkte sind nicht gelöst und werden, sollte eine Einigung nicht gelingen, das Verhältnis abermals belasten.

Im Verhältnis zwischen der EU und Russland könnte sich vor allem die Gestaltung des Raumes zwischen beiden als Belastungsprobe erweisen. Vordergründig geht es darum, die Altlasten des Kaukasus-Kriegs – sprich die umstrittene Anerkennung Abchasiens und Süd-Ossetiens – zu bewältigen. Weitergehend steht die Frage im Raum, wie sich die „Östliche Partnerschaft" der EU und die Einflusssicherungsbemühungen Russlands im „Nahen Ausland" zueinander verhalten und wie ein möglicher Wettbewerb um Einfluss in dieser Region die Beziehungen der beiden belastet.

Im Verhältnis zwischen der NATO und Russland ist diese Frage nur temporär entschieden. Die NATO hält offiziell an ihrem Erweiterungsbeschluss fest, hat aber bis auf Weiteres praktisch wirksame Schritte in diese Richtung vertagt. Darüber hinaus wird sie im neuen strategischen Konzept entscheiden müssen, wie sich das erklärte Anliegen ihres Generalsekretärs nach einer vertieften Kooperation mit dem manifesten Interesse ihrer osteuropäischen Mitglieder an materieller Rückversicherung gegen eine russische Bedrohung verträgt. Zudem droht die Raketenabwehr zu einem neuerlichen Stolperstein zu werden. Umgekehrt muss Russland entscheiden, ob es sich weiter antagonistisch von der NATO abgrenzen will, oder ob es sich trotz der schillernden und interpretationsfähigen Ausrichtung der Allianz auf eine weitergehende Kooperation mit ihr einlässt.

Die ungeklärten Fragen begründen das Risiko, dass sich der vom amerikanischen Vizepräsidenten Joe Biden auf der Münchner Sicherheitskonferenz im März 2009 angekündigte „Reset" ein weiteres Mal als Fehlstart erweist. Auf der positiven Seite ist zu verbuchen, dass die Erschütterung des Kaukasus-Kriegs die Fronten nicht verhärtete. Stattdessen ist auf beiden Seiten die Bereitschaft zu einem Neuanfang zu konstatieren, die sich auch im Nachdenken über eine institutionelle Neugestaltung der Beziehungen niederschlägt. Die Vorschläge reichen von der Aufnahme Russlands in die NATO über eine enge funktionale Verschränkung der westlichen Sicherheitsinstitutionen mit Russland in Form von „Modernisierungspartnerschaften" oder gemeinsamen Raketenabwehrsystemen bis hin zu Konzepten einer kollektiven Sicherheitsordnung in Europa.

Dem steht auf der negativen Seite gegenüber, dass die Vertreter einer Politik der Abgrenzung keineswegs verstummt sind. Dem entspricht, dass sich die Beziehungen zwi-

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen bedanken wir uns bei Sascha Knöpfel, Annette Schaper, Annabel Schmitz und Iris Wurm.

schen Russland und dem Westen zu Beginn des Jahrhunderts schon einmal in einer ähnlichen Lage befanden. Auch damals war nach dem Schock des 11. September 2001 zwischen den USA, der NATO und Russland eine erstaunliche atmosphärische Annäherung gelungen, die dann aber einer sukzessive sich vertiefenden und am Ende gefährlich zugespitzten Konfrontationsspirale Platz machte.

Der Report will dazu beitragen, das Entstehen einer neuerlichen Abgrenzungs- und Konfrontationsspirale zu verhindern. Sein Ausgangspunkt ist daher eine detaillierte Analyse der aktuell zu verzeichnenden ambivalenten Konstellation zwischen Russland auf der einen und der NATO und der EU auf der anderen Seite. Um diese konstruktiv aufzulösen, bedarf es zugleich einer Beantwortung der Frage, was zum Scheitern des ersten Neustarts nach dem Tiefpunkt des Jugoslawien-Kriegs 1999 beigetragen hat. Ein wesentlicher Faktor war hier ohne Zweifel der Unipolarismus, wie ihn die Bush-Regierung im Selbstverständnis einer allein von einer Handvoll Terroristen herausgeforderten globalen Macht zelebrierte. Er ließ Russland auf eine irrelevante Restgröße schrumpfen. Das ist Geschichte. Zur Gegenwart allerdings gehört eine Dynamik der Integrationsansprüche und Exklusionsvorhaltungen, die allen Organisationen und damit auch der NATO und der EU eigen ist und auch heute noch eine potentiell verhängnisvolle Wirkung entfalten kann.

So muss sich die NATO bei der Ausarbeitung ihres neuen strategischen Konzepts mit dem Argument auseinandersetzen, die Bündnissolidarität und das Prinzip gleicher Allianzrechte verbiete es, die ohnehin weit von potentiellen Bruchlinien entfernten alten Bündnismitglieder den Schutz der integrierten Militärstruktur genießen zu lassen, während dieser Schutz den unmittelbar gefährdeten neuen Mitgliedern im Namen politischer Abkommen mit Dritten vorenthalten werde. Dabei geht es konkret um die NATO-Russland-Grundakte, mit der 1997 die erste Erweiterung der Allianz kooperationsverträglich und im Sinne einer Neutralisierung der Exklusionsdynamik gestaltet werden sollte.

Die Gefahr, dass die Dynamiken der Inklusion und Exklusion auch den zweiten „Reset“ auf eine falsche Bahn lenken, ist keineswegs von der Hand zu weisen. Das Risiko eines Scheiterns wiegt umso schwerer, als das zwischenzeitlich akkumulierte Misstrauen auf beiden Seiten eher größer geworden ist. Vor diesem Hintergrund diskutiert der Report in einem ersten Abschnitt die sicherheitspolitischen Erwartungen und Befürchtungen Russlands und fragt nach ihren Abhängigkeiten von Entwicklungen im Westen. In weiteren Abschnitten untersucht er die westlichen Debatten über die angemessene Politik der NATO und der EU gegenüber Russland. Darauf aufbauend entwickelt der Report im abschließenden Teil Vorschläge, wie sich die Gefahr destruktiver Dynamiken reduzieren lässt und eine konstruktive Gestaltung des Verhältnisses zwischen Russland und dem Westen möglich wird. Die Vorschläge orientieren sich am Konzept der Erwartungsstabilität, das darauf abzielt, trotz fortbestehender Wertedifferenzen und Interessendivergenzen die Kooperationsbereitschaft beider Seiten zu verstetigen.

2. Russland und das Prinzip der kommunizierenden Röhren

Die russische Debatte über die Gestaltung der Beziehungen zum Westen und dessen Institutionen ist ein getreues Spiegelbild der NATO-Debatten. 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. Damit ist das interpretatorische Grundmuster abgesteckt, in das Moskau bis heute die Wahrnehmung der Aktionen beider Seiten einpasst.

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.

Einerseits bemisst Russland seine Geltung unverändert an der Augenhöhe mit den USA, beklagt andererseits jedoch, dass Washington im Unterschied zu der Zeit vor 1989 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 Union betrachtet Russland einerseits als seinen bevorzugten Partner und als Beispiel einer auf *soft power* gegründeten stabilitätsfördernden Verflechtungskultur; andererseits beklagt es 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 im Ergebnis 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.

2.1 Die Großmacht im Westfälischen Staatensystem

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 füh-

renden 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 Potential sowie dessen „pragmatischer Nutzung" (Strategija: Nr. 8f/21/24/53).

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. Es existiert vielmehr ein über den Kreis der außenpolitischen Entscheidungsträger hinausreichender Konsens im Lande, dass Russland zwar unverkennbar an Gewicht gewonnen, allerdings seinen Platz noch nicht gefunden habe. Das offizielle Moskau beharrt daher auf den „Westfälischen Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen". Pragmatismus ist die Leitschnur, verbunden mit der Forderung, „die Last vieler Jahrzehnte ideologisierter internationaler Beziehungen" abzustreifen (Lavrov 2008: 10).

Eine solche Neigung zur Ideologisierung hatte Moskau insbesondere der Bush-Regierung vorgeworfen, sieht deren fortwährende Wirkung jedoch generell im westlichen Beharren auf der globalen Durchsetzung universal verstandener demokratischer Werte. Dem hält der Kreml seit 2007 den von der grauen Kreml-Eminenz der russischen Innenpolitik, Wladislaw Surkow, geprägten Begriff der „souveränen Demokratie" entgegen – eine Formel, die Demokratie sowohl in die Beliebigkeit souverän bestimmter nationaler Wege entlässt, als 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 Einflusssphäre 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).[2]

Das heute dominierende russische Selbstverständnis und die Grundziele seiner Außenpolitik bleiben essentiell auf den Westen bezogen. Das gilt für deren Genese, die nach Auffassung des Moskauer Experten Dmitrij Trenin das Ergebnis eines doppelten Scheiterns sind, 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:

2 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).

> „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. […] This says a lot about Russia's view of the world (Realpolitik/*Realökonomie*: power competition *and* collaboration, under 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: 4f).

Die einstigen „Grenzlande des russischen Imperiums", die heutige GUS, sind dabei 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 Tschubajs 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" handelt, in dem „unser historisches und geistiges Erbe" aufbewahrt werde, wie Außenminister 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.[3] 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 2008: 3f). Gegen beide aber hat Russland keine prinzipiellen Einwände, vorausgesetzt es erhält ein Mitwirkungs- und idealiter auch ein Mitspracherecht. Auch haben der Wahlerfolg Wiktor Janukowitschs in der Ukraine und die Umstände des Sturzes des kirgisischen Staatspräsidenten Kurmanbek Bakijew den einstigen Regime-Change-Alarmismus Moskaus abklingen lassen, wie umgekehrt den USA verdeutlicht wurde, dass farbige Blütenträume zum Reifen mehr benötigen als eine von außen orchestrierte „Wahlrevolution".

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. Diese haben, 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 2008: 8f). Gleichwohl bleiben die USA die entscheidende Referenz und manifestieren sich die russischen Großmachtambitionen nicht allein

3 Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8.2008, in: www.kremlin.ru; Lavrov (2008: 3f).

in Abgrenzung, sondern auch in Kooperation mit den USA. Das gilt insbesondere für die „nukleare Führung". So haben die START-Verhandlungen Russland wieder in die exklusive Position des globalen Duumvirats mit den USA gehoben; daher plädiert etwa der ehemalige Duma-Abgeordnete 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 Sicherheitsagenda" darstellten.[4] Auch dies gehört zur Westfälischen Logik.

Neben der Chance, die sich aus der strategischen Balance mit den USA für Russland ergibt, hat Lawrow indes auch eine recht sybillinische Empfehlung an die Washingtoner Adresse parat, wie sich die geforderte Anpassung vollziehen könnte: „accept the soft European attitude to the world" (Lavrov: 2008 8f). 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, denn Europa „verliert seine globale Bedeutung und verwandelt sich in einen zweitrangigen Spieler, der im Sumpf seiner inneren Probleme versinkt" (Lukyanov 2010a). Bisweilen dient das abschätzige Porträt der EU auch als Vehikel, um dieser ein umfassendes Bündnis mit Russland nahezulegen, ohne das Europas Fähigkeiten immer begrenzt bleiben werden (Lukyanov 2010b). 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 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 2010b). 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 guten Ton des russischen politischen Diskurses, dass auch in diesem Erfolg der Keim des säkularen Niedergangs und ultimativen Zerfalls der Föderation erahnt wird. Der Grund: die fehlende Modernisierung, die – von der Wirtschaftskrise lebhaft untermalt – zum rhetorischen Markenzeichen der Präsidentschaft Sergej Medwedjews geworden ist.

2.2 Modernisierung und ihre begrenzten außenpolitischen Folgen

Im Zuge des Kaukasus-Kriegs, der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und Chinas ungebremstem Aufstieg sei – so gewichtige Stimmen in Ost und West gleichermaßen - klar geworden, dass sich zwar der Multipolarismus global durchgesetzt habe, 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 en-

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

hance its real power" (Trenin 2010a). Und es habe den Westen als Modernisierungspartner zurück auf die russische Agenda geführt.

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 (vgl. Karaganov 2010a).

Doch wird auch die Wirtschaftskrise anders gelesen: Sie offenbarte 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.[5]

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. 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 – ganz zu schweigen von den Referenzen, die Putin in seiner Amtszeit diesem Thema regelmäßig widmete. Zunehmend in Frage gestellt wird allerdings der von ihm gewählte und vielfach in der russischen Tradition der Petrinischen 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"

5 So im Anschreiben des Außenministers an den Präsidenten im Programma effektivnogo (2010).

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 „substantiell veränderten" NATO, mit einem Wort: um Modernisierung als unumkehrbare Verwestlichung des Landes (INSOR 2010: 4, 18).

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 des Jahres in die russische Presse lancierte „Programm" des russischen Außenministeriums offenbart. Dieses 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 Jahresansprache 2009 dem Ministerium erteilt hatte. Zwar im Tenor zurückhaltender, hat sich damit jedoch an den Grundorientierungen der russischen Außenpolitik nichts geändert. Es wäre daher ein Irrglaube, dass Russland im Zeichen neu aufgelegter „Modernisierungspartnerschaften" wieder ohne eigene Anstrengungen und zu den Konditionen der im internationalen Wettbewerb bewährten westlichen Einsicht zu haben sei.

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 schmerzhaft empfunden werden. Diese Interaktionsdimension zu fördern 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.

2.3 Die europäische Sicherheit – zweigeteilt niemals

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. Ein Sanktionsmechanismus fehlt ebenso wie ständige Einrichtungen, und das stipulierte Konsensprinzip begrenzt von vornherein die Reichweite des Vertrags auf das OSZE-Format.[6]

6 „European Security Treaty", 29. November 2009, in: www.kremlin.ru (25.5.2010).

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- beziehungsweise Konfliktregelungsmechanismus sieht der Vertragsentwurf gleichwohl nicht vor. Von den drei sicherheitspolitischen Aufgaben, die Wladimir Baranowskij von der Russischen Akademie der Wissenschaften als Autor 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 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."[7]

Nun lassen sich dem inkriminierten „NATO-zentrierten" Sicherheitsmodell grundsätzlich zwei institutionelle Alternativen entgegenhalten: den Beitritt Russlands zur NATO oder eine überwölbende Sicherheitsstruktur wie das von Gorbatschow einst beschworene Gesamteuropäische Haus. Beide Varianten finden heute in Moskau kaum mehr Anhänger, denn sie erscheinen weder attraktiv noch realisierbar.

Russlands Verhältnis zur NATO ist unverändert ambivalent. Gewiss beabsichtigt der Vertragsentwurf auch, 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 könne. Dies korrespondiert 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.[8]

7 So Außenminister Lavrov auf der jährlichen Pressekonferenz des Ministeriums, Moskau, 22. Januar 2010, in: www.mid.ru.

8 Voennaja Doktrina. Dort werden in den einleitenden Bemerkungen „voennaja opasnost'" (militärische Gefahr) und „voennaja ugroza" (militärische Bedrohung) unterschieden. Erstere bezeichnet jene zwischen- wie innerstaatlichen Beziehungen, die „unter bestimmten Bedingungen" zu einer militärischen Bedrohung führen können. Diese wiederum ist durch die „reale Möglichkeit" eines militärischen Konflikts charakterisiert sowie einen „hohen Grad der Vorbereitung" darauf, was sowohl für Staaten und Staatengruppen als auch für separatistische und terroristische Organisationen gilt. 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 11 Punkte umfassenden) Liste mit der Ausweitung des internationalen Terrorismus oder dem Auftauchen ethnischer Spannungen in Russlands Nachbarschaft. (Strategija: Nr. 30).

Es gab eine kurze – die „romantische" – Periode zu 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 gab. Dafür erwartete die Moskauer politische Klasse Anerkennung, bekam jedoch Lektionen. 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 kann die NATO-Option, wie die INSOR-Modernisierungsstudie belegt, nicht prinzipiell ausgeschlossen werden.[9] 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 erscheint heute in Moskau die Beitrittsoption nicht länger attraktiv. Zwar wird auf russischer Seite wohlwollend registriert, dass die jüngsten Avancen im Westen offenbar als Kompensation für die Zurückweisungen der vergangenen zwei Jahrzehnte gedacht seien. Zugleich aber wird geltend gemacht, dass auf diese Weise Russland in das „US-zentrierte System kollektiver Sicherheit" eingefügt und offenkundig dem Aufstieg Chinas und Asiens Rechnung getragen sowie die internationale Führungsrolle des Westens restauriert werden solle. Das eigentliche Ziel sei mithin, Russland einiges von der Last aufzubürden, die von den USA und der NATO nicht länger allein getragen werden könne (Lukyanov 2010b).

Im Sinne der von Moskau präferierten „Partnerschaft" ist heute mit Sergej Lawrow etwas anderes gefragt: „Warum sollte ein vereinigtes Europa von einem einzigen Zentrum aus geschaffen werden und nicht an mehreren Stellen zugleich?" Seine Alternative ist daher die „gleichberechtigte Interaktion" zwischen den drei Zentren Russland, EU und USA (Lavrov 2008: 4, 11). Wie genau diese zu institutionalisieren wäre, verbleibt einstweilen im Dunkeln. Dmitrij Trenin vermutet, dass Moskau idealiter so etwas wie ein

9 Vgl. skeptisch, aber im Sinne des französischen Modells einer politischen Mitgliedschaft prinzipiell wohlwollend, auch den Report von Karaganov und Bordačev (2009: 18f).

„NATO-ODKB-Komitee, flankiert von dauerhaft neutralen Staaten wie der Ukraine" vorschwebt (Trenin 2009: 14). Das ist insoweit plausibel, als es mit Moskaus Schwäche für internationale Direktorien, Mächtekonzerte oder – wie es im Außenpolitischen Konzept heißt – „kollektive Führerschaft der führenden Staaten" korrespondiert und zudem juristisch sauber die jeweiligen Interessensphären abgrenzt (The Foreign Policy Concept: Kap. III). Medwedjews Vertragsentwurf würde sich als Wegbereiter in dieses Konzept einfügen. Einstweilen bewirkt er wenig mehr, als Russland aus der sicherheitspolitischen Marginalisierung zu befreien und schlägt etwas mühsam die Brücke zwischen den verflogenen paneuropäischen Hoffnungen und der nüchternen teileuropäischen Realität.

Nicht zuletzt aus diesem Grund ist Medwedjews Initiative ein Angebot – und eine Chance. Nach vertrautem Muster eingeklemmt zwischen den weitreichenden Ambitionen des „eigenständigen Machtzentrums" und den begrenzten Fähigkeiten der „Energiegroßmacht", hat sich Russland erneut auf einen kooperativen Modernisierungspfad begeben. Dieser ist insofern pragmatisch, als er sich auf gemeinsame Interessen konzentriert und fortbestehende Differenzen ausklammert. Gelingt es, diese im Lichte der gemeinsam wahrgenommenen – und nicht nur konstatierten – Interessen neu zu bewerten, eröffnen sich über den bloßen Pragmatismus hinausgehende Chancen. Das gilt auch für die zwischen Moskau, Brüssel und Washington nachwievor divergierenden Vorstellungen zur inneren Ordnung. Deren Relevanz für die Gestalt und Richtung der Außenpolitik ist deutlich geringer, als der Demokratische Frieden glauben machen will – auch das zeigt das jüngste russische Tauwetter. Die westliche Politik hat dem insofern Rechnung getragen, als sie ihrerseits Kooperation nicht länger demokratisch konditioniert – und sich damit dem Moskauer Vorwurf der Doppelstandards und geostrategischer Manöver aussetzt –, sondern mit sichtlich längerem Atem auf die transformatorische Wirkung sukzessiver Verflechtung setzt. Das aber setzt voraus, den neu entdeckten Partner nicht nur wahr –, sondern auch ernst zu nehmen – beides kein Ruhmesblatt westlicher Russlandpolitik in den zwei Jahrzehnten seit dem Ende des Kalten Kriegs.

3. NATO und europäische Ordnung.

Ebenso wie Russland sein Verhältnis zur NATO neu definiert und dabei neben Kooperationschancen die Risikovorsorge betont, muss die NATO ihr Verhältnis zu Russland neu bestimmen. Das ist ein Teil der von ihr zu überprüfenden Raison d'etre des Bündnisses, die von dem neuen Strategischen Konzept erwartet wird. Ob dabei auch konkrete Festlegungen herauskommen werden, ist allerdings offen. Denn die Positionen der NATO-Mitglieder zu Russland weichen deutlich voneinander ab.

In den USA zielt die Obama-Regierung mit dem „Reset" auf ein pragmatisches Kooperationsverhältnis mit begrenzter Reichweite. Kooperationschancen auf Feldern gemeinsamer Interessen wie der Nonproliferation sollten nicht durch Differenzen auf anderen Feldern oder über politische Grundwerte verbaut werden. Entsprechend räumt die amerikanische Außenpolitik Russland zwar wieder einen größeren Stellenwert ein, betont aber andererseits die Risikovorsorge (Hamilton et al. 2009: 18f). Anknüpfend an die Gore-

Tschernomyrdin-Kommission der Clinton-Ära schufen beide Seiten erneut eine institutionelle Infrastruktur, um den Beziehungen eine dauerhafte Grundlage zu geben (Burns 2010). Das Arbeitsprogramm der im Juli 2009 geschaffenen bilateralen Kommission mit ihren 16 Arbeitsgruppen bleibt jedoch auf pragmatische Kooperationen, wie die Sicherung der Überflugrechte zur Versorgung der Afghanistan-Mission, beschränkt. Und selbst mit diesem pragmatischen Programm sieht sich die Regierung innenpolitischer Kritik ausgesetzt, sie vernachlässige im Interesse einer *Russia-first*-Politik befreundete Demokratien in Osteuropa (Kramer 2010a; Kramer 2010b).

Aus deutscher Sicht stellen sich die Beziehungen zu Russland als „strategische" dar und es gilt, Europa als „Raum der Stabilität und Sicherheit ohne Trennlinien und Abgrenzungen" weiter auszubauen (Westerwelle/Lawrow 2010). Am anderen Ende des Spektrums sehen einige der neuen NATO-Mitglieder in Russland dagegen eine Bedrohung ihrer Sicherheit.

Trotz dieser Unterschiede lassen die Diskussionen über das Strategische Konzept und die Vorarbeiten der vom NATO-Rat eingesetzten Expertengruppe zwei Trends erkennen. Zum einen ist eine Ernüchterung über das Engagement der NATO *out of area* feststellbar. Die von den USA ventilierte Globalisierung der NATO, die sich ihrer geographischen Begrenzungen entledigt und um die Demokratien Ostasiens sowie eventuell Lateinamerikas erweitert, ist am geschlossenen Widerstand der neuen und alten Mitglieder in Europa zerschellt. Aber auch die im strategischen Konzept von 1999 sowie nachfolgenden Planungspapieren als zukunftsweisend eingestufte Aufgabe der Stabilitätssicherung und Friedenschaffung jenseits der Grenzen des NATO-Gebiets wird heute sehr viel skeptischer diskutiert (Kamp 2010). Zum anderen fordern einige der neuen NATO-Mitglieder unter dem Eindruck des Kaukasus-Kriegs, die NATO solle sich wieder stärker ihrer Kernaufgabe der Territorialverteidigung zuwenden. In Bezug auf Russland schlagen die Vorarbeiten zum neuen Strategischen Konzept dagegen in der Tradition des Harmel-Reports eine zweigleisige Strategie vor: „Because Russia's future policies toward NATO remain difficult to predict, the Allies must pursue the goal of cooperation while also guarding against the possibility that Russia could decide to move in a more adversarial direction" (Expert Group 2010: 16).

3.1 Stationen einer schwierigen Beziehung

Drei Ansätze lassen sich seit den frühen 1990er Jahren in den Diskussionen über die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen transatlantischen und gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen unterscheiden:

- „NATO first": Dieser Ansatz geht davon aus, die NATO-Politik der Erweiterung orientiere sich an vereinbarten Prinzipien wie der nationalen Souveränität. Eine

Beeinträchtigung russischer Sicherheit sei durch die NATO und ihre Erweiterung nicht zu erkennen.[10]

- NATO und Gesamteuropa: Dieser Ansatz konzediert die Existenz eines Spannungsverhältnisses zwischen dem transatlantischen Bündnis und der gesamteuropäischen Vision und setzt darauf, es durch eine Selbstbeschränkung der NATO sowie partielle Kooperationsangebote an Russland abfedern zu können.
- „Gesamteuropa first": Dieser Ansatz geht davon aus, das Spannungsverhältnis lasse sich durch die Entgrenzung oder Unterordnung der NATO unter ein gesamteuropäisches Vertragswerk überwinden.

Mit dem auslaufenden Ost-West-Konflikt hatten zunächst gesamteuropäische Modelle wie Gorbatschows Formel eines „Gemeinsamen Europäischen Hauses" Konjunktur. Politisch zum Tragen kam hingegen der zweite Ansatz. Die NATO entschied sich, einerseits durch ihre Öffnung Stabilität auch in den östlichen Teil des Kontinents zu projizieren, andererseits eine enge Beziehung zu Russland aufzubauen. Mit diesem Beschluss unternahm sie den gewagten Spagat, sowohl dem osteuropäischen Bedürfnis nach Rückversicherung vor Russland, wie dem russischen Bedürfnis nach statusgerechter Mitsprache und Teilhabe zu entsprechen. Mit der Einrichtung eines „NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC)", der Moskau 1997 privilegierte und über die Mitwirkung in der „Partnerschaft für den Frieden" hinausgehende Mitsprachemöglichkeiten einräumen sollte, kam die NATO dem Anspruch Russlands scheinbar weit entgegen. Darüber hinaus verpflichtete sich die NATO gegenüber Russland in der Grundakte von 1997 zur Zurückhaltung, nuklear wie konventionell. Insbesondere sicherte sie zu, „the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces"(NATO 1997). Was „substantielle Kampftruppen" meint, ließ die NATO aber offen (Asmus 2002: 196f).

Die Balance zwischen den konträren Zielen, das Bündnis zu erweitern sowie vertrauensvolle und privilegierte Beziehungen zu Russland zu entwickeln, um so das erklärte Ziel – „Europe, whole, free and at peace" – zu erreichen, hätte auch eine sensible Außen- und Sicherheitspolitik vor eine kaum lösbare Aufgabe gestellt. Die NATO und ihre Führungsmacht erwiesen sich aus einer Reihe von Gründen als überfordert. In Washington schwand mit dem wachsenden Bewusstsein eigener Stärke die Bereitschaft, die Anliegen und Interessen der „Restgröße" Russland in Rechnung zu stellen (Kupchan 2010: 101). Hinzu kam, dass sich mit Bezügen auf den Charakter der NATO als Werte- und Solidargemeinschaft eine Dynamik entfalten ließ, die, wie unten am Beispiel des NATO-

10 Mit fast wortgleichen Formulierungen verwiesen Vertreter der USA und der NATO bis vor kurzem russische Sorgen ins Reich der Phantasie, zuletzt Alexander Vershbow, früherer US-Botschafter in Moskau, am 22. Oktober 2009: „Russia's leaders must accept that an enlarged NATO is not a threat to Russia – on the contrary, by bringing Central and Eastern European countries into the alliance, NATO has helped consolidate democracy, security, and stability in the region – a process that has left Russia more, not less secure." (Yost 2010: 502).

Russland-Rats zu zeigen ist, gegen die Berücksichtigung russischer Status- und Mitspracheinteressen wirkte.

Im Ergebnis setzte sich zunehmend der „NATO-first" Ansatz durch und wurden russische Einsprüche, angefangen vom Kosovo-Krieg bis zur Diskussion um eine zweite Erweiterungsrunde ignoriert. Natürlich war auch dieser Ansatz mit konzeptionellen Widersprüchen belastet. Trotz der gebetsmühlenartig vorgetragenen Gewissheit der Erweiterungsbefürworter, die NATO könne als demokratische Sicherheitsgemeinschaft niemanden bedrohen, fühlte sich Moskau herausgefordert und mit der Überwindung der postsowjetischen Krise der 1990er Jahre zunehmend auch in der Lage, zu reagieren.

3.2 Stand der Beziehungen und offene Fragen

Nach dem Scheitern des „NATO-first" Ansatzes im Kaukasus-Krieg begaben sich beide Seiten überraschend schnell auf die Suche nach einem Neuanfang. Nach dem von Obama eingeleiteten „Reset", rief auch der neuen NATO Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen in seiner ersten Grundsatzrede am 18. September 2009 zu einem Neustart im Verhältnis zu Russland auf. Bei seinem Antrittsbesuch in Moskau malte er sogar das Bild einer „wahren strategischen Partnerschaft".

Seitdem haben „Gesamteuropa"-Ansätze wieder Konjunktur. Jenseits des Atlantiks wird die Perspektive eines russischen Beitritts zur NATO etwa von Charles Kupchan (2010), diesseits von einer bunten Gruppe, angefangen von Joschka Fischer über den SPD-Bundestagsabgeordneten Rolf Mützenich (2010: 73) bis zu Vertretern der sicherheitspolitischen Community Deutschlands ins Gespräch gebracht (Ischinger/Weisser 2010; Rühe et al. 2010). Allerdings sollte die einladende Rhetorik nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein Beitritt Russlands zur NATO bestenfalls in ferner Zukunft auf der Tagesordnung stehen könnte (Trenin 2010b) und ihr gegenwärtiges Verhältnis von ungelösten Fragen und Streitpunkten bestimmt ist. Vier Stolpersteine gefährden die weitere Vertiefung der Beziehungen: ein tiefsitzendes Misstrauen, ordnungspolitische Divergenzen über die Gestaltung des auf den postsowjetischen Raum geschrumpften „Zwischeneuropas", die anstehende Entscheidung über die Ausrichtung der NATO zwischen Globalisierung oder Re-Territorialisierung sowie die weitere Rüstungskontrolle und Abrüstung.

3.2.1 Wiederbelebung des NATO-Russland-Rats

Vertrauen sollte ab 2002 vor allem im „NATO-Russland Rat (NRC)" und seinem 1997 eingerichteten Vorgänger, dem „Permanent Joint Council (PJC)", hergestellt werden (NATO 1997). In ihm sollte Russland seinem Gewicht entsprechende Mitsprache eingeräumt werden. In der Praxis schränkte die NATO die Zuständigkeit des Rats aber sofort ein. Fragen wie die Erweiterung galten von vornherein als Tabu. Über die Zulässigkeit anderer Themen wurde im Konsens entschieden und somit wog die Stimme jedes NATO-Mitglieds so viel wie die russische. Zudem operierte der PJC in der Konstellation „19 plus Eins" und beschränkte die Kommunikation auf den sterilen Austausch von Positionen.

Mit der Umwandlung zum „NATO-Russland-Rat" sollte dieses Defizit beseitigt werden.[11] In ihm wollten die NATO-Staaten im Format „zu 20" mit Russland als gleichberechtigtem Partner Lösungen für gemeinsame Probleme suchen (Adomeit/Kupferschmidt 2008: 9). Aber obwohl sich beide Seiten anfangs mit der Arbeit des Rats zufrieden zeigten, führte die jederzeit einklagbare Bündnissolidarität wiederum dazu, dass sich in der Frage der Themenwahl die alte Verhandlungsstruktur wieder einstellte. Moskaus Mitsprachemöglichkeiten blieben begrenzt und von den gemeinsam entwickelten Programmen gingen bis zum Kaukasus-Krieg 2008 keine Impulse für eine strategische und politische Annäherung aus (Smith 2009: 25).

Wie schon während des Kosovo-Kriegs 1999 leistete der Rat in der Kaukasus-Krise genau das nicht, was er eigentlich leisten sollte: Krisen zu entschärfen. Stattdessen setzte die NATO am 19. August 2008 die Arbeit des NRC aus. Der Boykott blieb allerdings eine Geste; die Allianz ging entgegen ihrer Ankündigung überraschend schnell zum *business as usual* über. Bereits im Dezember 2008 wurden Arbeitskontakte schrittweise wieder hergestellt und am 4. März 2009 nahm der Rat auch formal seine Arbeit wieder auf. Als Arbeitsvorhaben wurde unter anderem eine Analyse der jeweiligen Sicherheitsbedrohungen vereinbart. Die Struktur der künftigen Zusammenarbeit ist dabei offen. Während einige Stimmen aus osteuropäischen Mitgliedstaaten dafür plädieren, zum alten Format des PJC zurückzukehren (vgl. Adamkus et al. 2009), wollen die USA und andere offenbar an der Praxis des NRC festhalten. Die Frage, welche Lehren aus der enttäuschenden Bilanz des NRC zu ziehen sind, ist damit jedoch nicht beantwortet.

3.2.2 NATO und Erweiterung

Die NATO-Erweiterung erwies sich wiederholt als zentraler Streitpunkt zwischen Russland und dem Westen. Mit der Diskussion um die dritte Erweiterung und der Entschließung des NATO-Gipfels in Bukarest im April 2008, Georgien und der Ukraine die Mitgliedschaft anzutragen, ohne indes einen Termin für deren Aufnahme in das die Mitgliedschaft vorbereitende „Membership Action Program" zu nennen, nahmen die Spannungen dramatisch zu. Mittlerweile haben die Entwicklungen in der Ukraine und Georgien zur Entschärfung des Disputs beigetragen. Die ukrainische Bevölkerung lehnt einen NATO-Betritt ohnehin mehrheitlich ab, und die neue Führung verkündete offiziell, diesen nicht länger anzustreben. In Georgien hat das Verhalten von Präsident Saakaschwili selbst wohlwollende Beobachter an der Beitrittsfähigkeit des Landes zweifeln lassen. Darüber hinaus ist die Lage durch die Abspaltung Abchasiens und Süd-Ossetiens so unübersichtlich geworden, dass ein NATO-Beitritt kaum lösbare Probleme aufwerfen würde (House of Commons 2009:10).

Die Obama-Regierung reagierte auf diese Entwicklung mit gemischten Signalen. Einerseits fuhr sie die militärische Zusammenarbeit mit Georgien drastisch herunter. Während die amerikanischen Waffenverkäufe an Georgien 2008 mit 72,3 Millionen USD ihren Höhepunkt erreichten, fielen sie 2009 auf null (Halbach 2010: 24). Im August 2009

11 NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19572.htm? (14.4.2010).

nahmen die USA mit Blick auf die Entsendung einer Brigade nach Afghanistan zwar die Ausbildung georgischer Truppen wieder auf, wiesen aber gegenüber Moskau auf den begrenzten Umfang hin (Shanker 2009). Andererseits halten die USA an dem Grundsatz der Erweiterung fest (Clinton 2010a). Auch die Expertengruppe zum Strategischen Konzept der NATO spricht sich dafür aus, das „Prinzip der Offenen Tür" zu bekräftigen, weist der Erweiterung aber einen nachrangigen Stellenwert zu (Expert Group 2010: 35). Entschieden für eine Erweiterung plädieren dagegen einige der neuen Mitgliedsländer (Rotfeld 2009). Auch die NATO selbst legte sich auf ihrem Gipfel in Kehl und Straßburg 2009 auf diese Position fest.[12]

Auch wenn die Erweiterung um Georgien und die Ukraine nicht auf der Tagesordnung steht, belastet der politische Wille, diese Länder künftig aufzunehmen, die Beziehungen der NATO zu Russland. Der Versuch, eine europäische Friedensarchitektur zu entwerfen, muss folglich eine Balance finden zwischen dem Recht souveräner Staaten, ihre Bündniszugehörigkeit frei wählen zu dürfen, und dem Ziel eines „Europe, whole and free".

3.2.3 NATO und Artikel 5

Unmittelbarere Konsequenzen für die Beziehungen zwischen der NATO und Russland könnte eine andere Diskussion im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Allianz zeitigen. Dabei geht es um die Gewichtung zwischen der globalen Orientierung der Allianz sowie ihrer Ausrichtung auf die „neuen" Gefährdungen, die aus Staatsversagen, Bürgerkriegen und Terrorismus entstehen können, und einer regionalen Orientierung und die Ausrichtung an traditionellen Bedrohungen der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit (Kamp 2009: 24).

Bis zum Kaukasus-Krieg lief die Entwicklung in Richtung einer Globalisierung der NATO. Während das Strategische Konzept aus dem Jahre 1999 den Geltungs- und Aktionsbereich des Bündnisses noch beschränkte, rückten die operativen Planungen der NATO nach 9/11 weltweite Operationen zur Abwehr neuer Bedrohungen ins Zentrum.[13] Allerdings verdeckte dieser deklaratorische Konsens sehr unterschiedliche Motivationen. Insbesondere die neuen Mitgliedstaaten verstanden ihre Bereitschaft zum Engagement *out of area* als ein *quid pro quo*, um das Interesse der USA für die NATO und ihre militärische Präsenz in Europa zu sichern (Lang 2009; Ringmose/Rynning 2009).

Nach dem Kaukasus-Krieg ist der Streit zwischen den Befürwortern einer regionalen oder einer globalen Orientierung der NATO offen ausgebrochen. Die sicherheitspolitischen Eliten Tschechiens, Polens und der baltischen Staaten werden seitdem von einer doppelten Sorge umgetrieben. Analog zu 9/11 interpretieren sie 8/8/8 – den Beginn des Kaukasus-Kriegs – als Wendepunkt, der den Übergang zu einem offenen, wenn auch regional begrenzten, russischen Revisionismus ankündigte. Dessen Gefährlichkeit könnte

12 „At Bucharest we agreed that Ukraine and Georgia will become members of NATO and we reaffirm all elements of that decision." Strasbourg/Kehl Summit Declaration, www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease (14.4.2010)

13 Vgl. Comprehensive Political Guidance, verabschiedet in Riga 2006, abrufbar unter www.nato.int/docu/basictxt/ b061129e.htm /(14.4.2010).

die Regierung Obama übersehen in dem Bestreben, zusammen mit Russland globale Interessen wie die Non-Proliferation zu verfolgen.

Aus dieser Gemengelage werden die Rufe neuer Mitgliedsländer, aber auch von Ländern wie Norwegen, nach einem *coming home* der NATO und einer Aufwertung des Artikels 5 verständlich (Mälksoo 2008; Hamilton et al. 2009; Ringmose/Rynning 2009: 17). Das Bündnis, so osteuropäische Politiker und Intellektuelle am 16. Juli 2009 in einem offenen Brief an Obama, müsse die unmittelbare Bedrohung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit seiner Mitglieder ernst nehmen und die Territorialverteidigung wieder zur Kernaufgabe machen: „It was a mistake not to commence with proper Article 5 defense planning for new members after NATO was enlarged." Die NATO dürfe Zonen ungleicher Sicherheit nicht zulassen und müsse die Sicherheitsgarantien auch für die neuen Mitglieder glaubwürdig ausgestalten. Konkret schlagen sie eine Reihe von Maßnahmen vor: „contingency planning, prepositioning of forces, equipment, and supplies for reinforcement in our region in case of crisis as originally envisioned in the NATO-Russia Founding Act". Nur auf dieser Grundlage werde es weiterhin möglich sein, in ihren Ländern die politische Unterstützung für die weitergehenden Aufgaben der NATO *out of area* zu mobilisieren (Adamkus et al. 2009). Unterstützung findet diese Forderung auch in der westlichen Debatte (Asmus et al. 2010: 3, 5f).

Die Forderung nach einer Re-Territorialisierung der NATO stößt allerdings bei ihrer Führungsmacht auf ein gemischtes Echo. Für die USA bekannte sich Außenministerin Clinton zwar zum Artikel 5, stellte ihn aber in den Kontext der geographisch erweiterten Sicherheit und rang sich lediglich zu der Zusage durch, dass die NATO Notfallpläne aufstellen werde (Clinton 2010a).[14] Noch abweisender äußerte sich der neue NATO-Generalsekretär: „in an age of globalized security, our territorial defence must begin beyond our borders" (Fogh 2010a) „If we want to keep NATO's territorial defence effective, affordable and credible, we must push ahead with the Alliance's transformation" (Fogh 2010b). Dennoch akzeptieren auch die USA den Zusammenhang zwischen regionaler Sicherheitsgewährung und globaler Sicherheitsprojektion. Der Report einer amerikanischen Studiengruppe brachte ihn auf die prägnante Formel: „If NATO cannot protect, it cannot project" (Hamilton et al. 2009: 22). Dem stimmt auch der Expertenbericht zu und schlägt als Kompromiss vor, einerseits den Artikel 5 deutlicher zu betonen, andererseits an der Annahme einer veränderten Bedrohung der territorialen Integrität festzuhalten. Darüber hinaus weist er auf die weite Überlappung der *out of area* und der im Sinne der Territorialverteidigung nutzbaren Fähigkeiten hin. Dies gelte namentlich für die NATO Response Force, die auch im Rahmen der Territorialverteidigung eingesetzt werden könne. (Expert Group 2010: 39f).

3.2.4 Rüstungskontrolle

Mit dem START-Vertrag tragen beide Seiten über den unmittelbaren Sicherheitsgewinn hinaus zum Aufbau von Vertrauen bei. Nicht zuletzt sichert der Vertrag das etablierte

14 Presseberichten zufolge hat die NATO im Grundsatz im Januar 2010 beschlossen, Notfallplanungen für die Verteidigung der baltischen Staaten zu entwickeln (Yost 2010: 501).

Verifikationsregime. Allerdings steht seine Ratifikation durch den US-Senat weiterhin aus. Selbst wenn „New START" in Kraft träte, wäre damit nur ein erster Schritt militärischer Vertrauensbildung getan. Auch hängt seine dauerhafte Akzeptanz von der einvernehmlichen Regelung damit zusammenhängender Probleme wie der Raketenabwehr ab. Diese Frage verzögerte bereits den Abschluss des Abkommens, weil Moskau die Gültigkeit des Vertrages an amerikanische Zurückhaltung bei der Raketenabwehr koppeln wollte und die USA ein solches Junktim ablehnten. Letztlich einigten sich beide, diesen Zusammenhang lediglich in der Präambel des neuen START-Vertrags zu erwähnen (Pincus 2010).

Konventionelle Waffen

Auch auf dem Feld der konventionellen Waffen bemühen sich beide Seiten, den Prozess der Rüstungskontrolle wieder zu beleben und auf der Basis des 1999 unterzeichneten adaptierten KSE-Vertrages zu einer Einigung zu gelangen. Hierzu haben die westlichen Staaten im Juni 2010 in Wien einen Prinzipienkatalog vorgelegt, auf den Russland konstruktiv reagierte. Bei den anstehenden Verhandlungen geht es um die vertragliche Umsetzung der westlichen Zusage, dass die politische Ausdehnung der NATO nicht zu einer stärkeren konventionellen Bedrohung Russlands führt und zugleich die Sicherheitsinteressen ostmitteleuropäischen Staaten innerhalb und außerhalb der NATO Berücksichtigung finden.[15]

Taktische Nuklearwaffen

Obamas Abrüstungsappell hat innerhalb der NATO die Diskussion über die Rolle der nuklearen Abschreckung in der NATO-Strategie sowie die Bedeutung der verbliebenen 150 bis 200 amerikanischen taktischen Nuklearwaffen in Europa belebt. Die NATO-Strategie hält bisher an der Möglichkeit eines nuklearen Ersteinsatzes fest, ein Szenario, das sie allerdings als äußerst unwahrscheinlich einschätzt.[16] Dagegen drängen die christlich-liberale Bundesregierung und andere Mitgliedstaaten darauf, die in Europa stationierten Nuklearwaffen abzuziehen. Einwände gegen eine weitere Rückstufung der in Europa stationierten amerikanischen Nuklearwaffen werden von Teilen der NATO-Bürokratie, den Atomwaffenstaaten und neuen Mitgliedern geltend gemacht (Meier 2009: 33). Auch in Polen gelten die aufgrund der drei Nein von 1996 (keine Intention, keine Pläne und kein Grund, Nuklearwaffen in den neuen Ländern aufzustellen) ohnehin nur in der zweiten Reihe stationierten Nuklearwaffen grundsätzlich für verzichtbar. Allerdings plädiert die polnische Regierung für eine mit Russland ausgehandelte Abrüstung der amerikanischen und russischen taktischen Nuklearwaffen und hat für diese Position die Unterstützung Schwedens und Norwegens gewonnen.[17] Darüber hinaus solle die NATO Sorge tragen, dass ein Abzug nicht als Signal eines amerikanischen Disengage-

15 Wir danken Hans-Joachim Schmidt für Hinweise zu diesem Abschnitt.

16 Vgl. The Alliance's Strategic Concept, Paragraph 62, abrufbar unter www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm (19.4.2010).

17 Carl Bildt/Radek Sikorski, op ed in der IHT, 1.2.2010.

ments interpretiert werden könne. Zudem solle sie den Abzug durch eine Bekräftigung der erweiterten nuklearen Abschreckung sowie durch einen stärkeren militärischen „Fußabdruck" in den neuen Mitgliedsländern flankieren (Kulesa 2009, vgl. auch Balcerowicz et al. 2010). Baltische Stimmen plädierten hingegen für die weitere Stationierung amerikanischer Atomwaffen in Europa.[18] Auch der Bericht der Expertengruppe will an der Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Europa festhalten, zur Bekräftigung der erweiterten nuklearen Abschreckung und damit der kollektiven Verteidigung (Expert Group 2010: 43).

Raketenabwehr

Der Verzicht Obamas auf den sogenannten „Third Site" – eines in Osteuropa stationierten dritten Komplexes des nationalen amerikanischen Programms zur Abwehr weitreichender Raketen – hat die Wogen zunächst geglättet. Warschau sah die seit 2007 diskutierte Stationierung einer Radaranlage in Tschechien und von zehn Abfangraketen in Polen als entscheidenden Schritt zur Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit den USA, die Polen über die NATO-Zusagen hinausgehende Sicherheitsgarantien geben würde. In diesem Sinne vereinbarten beide in der Deklaration über strategische Kooperation vom August 2008 u.a. die zusätzliche Stationierung von Patriot-Raketen und eine amerikanische Militärbasis in Polen (Horoszko 2009)[19].

Die neue amerikanische Regierung rückte dann aber am 17. September 2009, ausgerechnet am 70. Jahrestag der sowjetischen Invasion Polens, von der Errichtung eines „Third Site" zugunsten einer alternativen Abwehrstruktur ab (Harvey 2009; Cohen 2009). Sie begründete ihre Entscheidung mit einer Neubewertung der iranischen Raketenrüstung (Fitzpatrick 2009/10). Die ursprünglich für 2015 erwartete Einführung iranischer Interkontinentalraketen wurde zugunsten der Einschätzung zurückgenommen, der Iran konzentriere sich auf die Entwicklung von Mittelstreckenraketen. Zu deren Abwehr sei ein dezentraler, phasenweise ausbaufähiger Ansatz (phased adaptive approach) eher geeignet (Department of Defense 2010). Bereits 2011 sollen die bereits erprobte Standard Missile 3 (SM-3) Block 1A auf Schiffen der Aegis-Klasse im Mittelmeer sowie ein Radarsystem auf Land stationiert werden. In den folgenden Jahren sind der Ausbau und die qualitative Modernisierung der Raketenabwehr in Europa geplant.

Auch politisch unterscheidet sich der Ansatz Obamas von dem seines Vorgängers. Zum einen setzen die USA auf eine stärkere Beteiligung der NATO, die darüber bis zum Herbst 2010 entscheiden will. Zum anderen eignet sich das neue Programm auf Grund der dezentralen Struktur eher dazu, Russland einzubeziehen, und die USA haben Moskau eingeladen, bei seinem Aufbau mitzuwirken (Clinton 2010b). Beides steht aber bisher nur auf dem Papier. In der Praxis treiben die USA den Aufbau der europäischen Raketenabwehr durch bilaterale Absprachen voran. Im Herbst 2009 kündigten sie an, dass SM-3 in Polen und in Südosteuropa stationiert werden. Die vereinbarte Batterie Patriot-

18 Interview mit dem litauische Außenminister Audronius Azubalis in der FAZ, 17.4.2010, S. 6.

19 Vgl. ww.msz.gov.pl/Declaration,on,strategic,cooperation,between,the,United,States,of,America,and,the,Republic,of,Poland,20785.html (19.4.2010).

Abwehrraketen (acht Stück) wurde ebenfalls stationiert und eine aus Deutschland heraus rotierende amerikanische Einheit in der Größenordnung von ca. 100 Mann soll die polnischen Truppen in die Bedienung des Waffensystems einweisen. Am 17. Februar 2010 folgte die Entscheidung, ab 2015 erste Batterien von SM-3 Block 1B Abwehrraketen in Rumänien zu stationieren. Ab 2018 sollen SM-3 Block IIA in Polen aufgestellt werden. Beide Systeme sollen 2020 durch die leistungsfähigeren SM-3 Block IIB ausgetauscht werden. Dieser Typ verfügt über begrenzte Kapazitäten gegen Interkontinentalraketen (Collina 2010) und würde spätestens dann die Frage aufwerfen, inwieweit das europäische System die strategischen Fähigkeiten Russlands beschränkt.

Wie Russland in den Aufbau dieses Systems einbezogen werden könnte, ist dagegen aufgrund der besonderen Merkmale der Technologie trotz einer amerikanisch-russischen Annäherung der Bedrohungswahrnehmung vollkommen offen. Die amerikanische Bereitschaftschaft zum Transfer dieser hochsensitiven Technologie steht ebenso in Frage wie ihre Bereitschaft, Moskau an der Operation eines Abwehrsystems inklusive der extrem zeitkritischen operativen Entscheidungsabläufe zu beteiligen (Weitz 2010). Genau dies aber gilt bisher aus russischer Sicht als Bedingung für die Beteiligung an einem amerikanischen oder dem NATO-System (Sokov 2010: 128).

Zusammenfassend ist mit der Entscheidung für den „phased adaptive approach" im amerikanisch-russischen Streit nur Zeit gewonnen. Die Raketenabwehr ist mittlerweile in den USA selbst innerhalb der Demokratischen Partei unumstritten. Auch unter Obama werden die Ausgaben für diese Programme steigen und wird ihr Ausbau voranschreiten. Wie weit die USA dagegen Russland Kooperationsmöglichkeiten einräumen werden, ist vollkommen offen. Realistischer als ein integriertes System erscheint der Aufbau vernetzter, aber paralleler Elemente. Aber selbst wenn es beiden Seiten gelänge, sich bei der Raketenabwehr auf kooperative Elemente zu einigen, könnte Rüstungskontrolle in diesem Bereich mehr Vertrauen konsumieren also produzieren. Die Raketenabwehr bleibt ein Stolperstein für eine europäische Friedensordnung.

4. Die EU und Russland in einer gesamteuropäischen Friedensordnung

Für eine gesamteuropäische Friedensordnung stellen die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland einen Schlüsselfaktor dar, und auch hier spielt das ungeklärte Verhältnis der Europäischen Union zu den Staaten „Zwischeneuropas" eine zentrale Rolle. Mit der Schaffung der „Östlichen Partnerschaft" im Kontext des Kaukasus-Kriegs entstand der Eindruck, die EU und insbesondere einige zentral- und osteuropäische EU-Mitgliedstaaten verfolgten in ihrer osteuropäischen Nachbarschaft das Ziel einer Blockbildung gegenüber Russland. Mittlerweile ist eine Wende zu pragmatischeren Beziehungen zu beobachten, in deren Zentrum Elemente funktionaler Verflechtung mit Russland stehen, wie sie bereits 2007 der damalige Außenminister Steinmeier unter dem Motto „Annäherung durch Verflechtung" anriet (Steinmeier 2007).

4.1 Inklusion und Exklusion in der Ostpolitik der EU

Die Europäische Nachbarschaftspolitik – Versuch einer Strukturbildung in Osteuropa

Gegen Ende der 1990er Jahre schloss die EU Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den meisten Staaten Osteuropas und Zentralasiens ab, die den rechtlichen Rahmen für die bilaterale Kooperation in politischen und wirtschaftlichen Belangen schufen. Mit der Aufnahme von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern 2004 geriet dann die „neue" östliche Nachbarschaft der erweiterten EU in den Fokus der gemeinsamen Außenpolitik. Die EU setzte sich zum Ziel, demokratische Verfasstheit, Stabilität und Wohlstand in der Nachbarschaft der EU zu fördern, um „neue Trennlinien in Europa zu vermeiden" (Europäischer Rat 2003: 7f). Ihren ordnungspolitischen Gestaltungsansprüchen im „weiteren Europa" verlieh sie mit der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (*ENP)* Ausdruck (EU-Kommission 2003). Zentrales Instrument der ENP sind politische Erklärungen, „Aktionspläne", in denen die EU und ihre Partner Reformprioritäten in den Bereichen demokratische Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung identifizieren. Bei der Umsetzung der Reformziele unterstützt die EU ihre Partner finanziell und fachlich.

Namentlich einige der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten hofften, die ENP im Sinne ihrer eigenen Nachbarschaftspolitik nutzen zu können. Die EU solle eine aktivere Rolle bei der Konfliktbewältigung in der Region spielen und ihre eigenen oder zumindest die Schengener Außengrenzen weiter nach Osten verschieben (Lang 2008). Dagegen war die Russlandpolitik der ost- und mitteleuropäischen EU-Staaten stets eine Funktion ihrer Nachbarschaftspolitik und zielte auf einen Wettbewerb, beziehungsweise ein „Containment" Russlands ab (Lippert 2007c: 38). Eine Russlandpolitik sui generis entwickelte diese Gruppe von EU-Ländern hingegen kaum. In Polen etwa propagierte die Partei „Recht und Gerechtigkeit" der Kaczynski-Brüder im Sinne der „Jagiellonischen Idee" eine Allianzbildung mit Polens östlichen Nachbarn, um sowohl eine regionale Führungsrolle zu übernehmen als auch innerhalb der EU die Position Polens zu stärken.

Mit der ENP entkoppelte die EU erstmalig ihre Politik gegenüber Russland von jener gegenüber den Nachbarstaaten. Moskau hatte das Angebot abgelehnt, an der ENP teilzunehmen, und forderte unter Verweis auf seine Bedeutung Sonderbeziehungen zur EU, wie sie in den Abkommen von 2005 zu den „Vier gemeinsamen Räumen" umgesetzt werden (vgl. Fischer 2006: 16). Zudem zeigte Russland kein Interesse daran, politische Entwicklungen in der gemeinsamen Nachbarschaft mit der EU zu thematisieren (Zagorski 2007: 45), reagierte gleichwohl auf die ENP sehr entspannt. Der Grund liegt auf der Hand: Die ENP blieb in der Substanz weit hinter den politischen Zielsetzungen Polens und anderer zurück. Ihr Finanzrahmen fiel eher bescheiden aus, und die auf langfristige Strukturbildung angelegten Instrumente waren nicht geeignet, um russischen Einfluss in der Region herauszufordern. Zudem schuf die ENP einen „einheitlichen politischen Rahmen" für alle 16 Nachbarstaaten der EU und hob die Staaten der ehemaligen GUS somit gegenüber den Mittelmeeranrainern nicht als besonders enge Partner der EU hervor. Auch eine Beitrittsperspektive, das „erfolgreichste außenpolitische Instrument der EU", wurde nicht

in Aussicht gestellt. Größere Aufmerksamkeit zollte Moskau dem ambitionierteren Nachfolgeinstrument der ENP, der „Östlichen Partnerschaft".[20]

Die Östliche Partnerschaft und Russland – Blockbildung oder Kooperationschancen?

Bereits 2007 begannen unter deutschem Vorsitz Bemühungen in der EU, die östlichen Partnerstaaten enger an die EU zu binden (Rat der EU 2007). Zudem entstanden mit der „Schwarzmeersynergie" und der EU-Zentralasienstrategie weitere regionale Kooperationsprogramme für die östlichen Partner. Als der französische Präsident Sarkozy dann die Idee einer „Union für das Mittelmeer" lancierte, reagierten Schweden und Polen mit dem Vorschlag, auch die Beziehungen zu den östlichen Nachbarn in einer „Östlichen Partnerschaft" (ÖP) institutionell und inhaltlich aufzuwerten.

Im Kern bietet die EU den osteuropäischen Nachbarstaaten mit der ÖP eine enge politische und wirtschaftspolitische Anbindung und Teilnahme an EU-Strukturen an, z.B. durch den Abschluss von Assoziierungs- und umfassenden Freihandelsabkommen, einschließlich der Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes. Hinzu kommen Mobilitätspartnerschaften, grenzüberschreitende Wirtschaftsprojekte sowie die systematische Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen (EU-Kommission 2008: 8, 11, 16).

Mit diesem ambitionierten Programm, das Brüssel zudem unter dem Eindruck des Kaukasus-Kriegs im Herbst 2008 noch einmal erweiterte und beschleunigte (Rat der EU 2008), schien die Östliche Partnerschaft tatsächlich auf einen handfesten Integrationswettstreit zwischen EU und Russland in der gemeinsamen Nachbarschaft und letztlich auf eine Blockbildung gegen Russland hinauszulaufen. Der russische Außenminister Lawrow kritisierte, mit der ÖP wolle die EU eine privilegierte Einflusszone in der östlichen Nachbarschaft schaffen, und stelle Staaten vor die Wahl zwischen der EU und Russland.[21]

Zunächst erregte die polnisch-schwedische Initiative Aufsehen, da sie von „europäischen Nachbarn" sprach und explizit auf eine Beitrittsperspektive abstellte, was in einigen Nachbarstaaten auf positive Resonanz stieß.[22] Die Regierung Julia Timoshenkos votierte für eine rasche Mitgliedschaft in der EU. In Moldawien musste die Kommunistische Partei bei den Parlamentswahlen im Juli 2009 erhebliche Verluste hinnehmen und einer liberal-demokratischen Koalitionsregierung unter dem Motto „Für eine europäische Integration" weichen. Schließlich sandte Minsk einige kooperative Signale an die EU, wie etwa die Freilassung politischer Gefangener, die Eröffnung einer Kommissionsdelegation und die Nicht-Anerkennung Süd-Ossetiens und Abchasiens, und nahm die Einladung der EU zur Teilnahme an der ÖP an. Auch diese Entwicklungen forcierten den Eindruck einer Blockbildung gegen Russland.

Zum Ende des ersten Jahres der ÖP stellte sich jedoch heraus, dass die europäischen Integrationsangebote längst nicht so eindeutig ausfielen, wie es noch zu Beginn des Jahres 2009 erschienen war. Bis heute bietet die ÖP, entgegen der ursprünglichen polnisch-

20 An der ÖP nehmen teil: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien, und die Ukraine.

21 EU Observer: „EU expanding its spheres of influence, Russia says", 21.3.2009.

22 EU Observer: „Eastern Partnership could lead to enlargement, Poland says", 27.5.2008.

schwedischen Intention, keine offizielle EU-Beitrittsperspektive. Zwar bleiben Polen, Tschechien, die Baltischen Staaten, Schweden und Großbritannien erweiterungsoffen. Doch die Opposition von Frankreich, Italien und den Beneluxstaaten, sowie die eher ablehnende Haltung Deutschlands machen eine Erweiterung mittelfristig unwahrscheinlich. Zudem haben die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine den Tenor ukrainischer Außenpolitik verändert. Präsident Janukowitsch strebt eine pragmatische Außenpolitik gegenüber der EU ebenso wie eine deutliche Verbesserung der zuletzt schwierigen Beziehungen zu Russland an. Die Befürchtung Russlands, die Ukraine an den Westen und seine dominante Position in der ukrainischen Energiewirtschaft zu verlieren, hat sich somit verflüchtigt (Fischer/Zagorski 2010). Eine ausbalancierte Außenpolitik gegenüber Russland und der EU findet sich auch in den anderen ÖP-Staaten und macht eine Blockbildung unmöglich. In Belarus beabsichtigt Präsident Lukaschenko eine „multivektorale Außenpolitik“[23] zwischen dem Westen und Russland. Moldawien ist zur Lösung des Transnistrienkonflikts auf Russland angewiesen, Armenien sucht aufgrund seiner regionalen Isolation den Schulterschluss mit Moskau, und Aserbaidschan interagiert dank der Gasvorräte im Kaspischen Meer mit beiden Partnern aus einer Position der Stärke heraus. Schließlich zeichnet sich auch zwischen Russland und den mittel-osteuropäischen EU-Staaten eine Entspannung und damit ein Ende der Blockbildungstendenzen ab. Während Polen, Tschechien und die baltischen Staaten aufgrund ihrer historischen Erfahrungen Russland lange Zeit misstrauisch und ablehnend gegenüberstanden, und in dieser Haltung Solidarität von ihren Partnern in der EU erwarteten, begann 2007 mit der Wahl Donald Tusks zum polnischen Premierminister ein Wandel hin zu pragmatischeren Beziehungen.

Aufgrund dieser Entwicklungen werden jene Stimmen lauter, die pragmatische Beziehungen zu Russland fordern, und Kooperationschancen zur Stabilisierung der gemeinsamen Nachbarschaft sehen. Das ist zunächst im Rahmen der ÖP selbst denkbar. Der polnische Außenminister Sikorski verweist seit Längerem auf die Option, mit Russland, der Türkei und den USA eine Gruppe von „Freunden der ÖP“ zu schaffen, und Polen, Frankreich und Deutschland sprachen sich bereits für eine Beteiligung Russlands an einzelnen Aspekten der ÖP aus (vgl. Stewart 2010: 2). Gelegenheit dazu bietet die ÖP in Form der vier multilateralen „Kooperationsplattformen“ zum Erfahrungsaustausch in den Themenbereichen Demokratie und Stabilität, wirtschaftliche Integration, Energie und gesellschaftliche Kontakte, die von grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten flankiert werden. Die Plattformen sind für die Mitarbeit Dritter offen, und Russland könnte hier zumindest eine Gelegenheit zur Mitgestaltung erhalten. Dadurch, so die EU-Kommission, könnte die ÖP „parallel zur strategischen Partnerschaft mit Russland“ entwickelt werden, und ein Auseinanderdriften oder gar eine Frontstellung der beiden Achsen europäischer Ostpolitik vermieden werden (vgl. EU-Kommission 2008: 16). Über die ÖP hinaus bietet die Initiative für eine „Modernisierungspartnerschaft“ mit Russland die Chance, pragmatischere Beziehungen und funktionale Verflechtung anzusteuern.

23 Botschaft der Republik Belarus in Deutschland (2009): Pressemitteilung Nr. 18, Berlin, 4.5.2009.

4.2 Die Modernisierungspartnerschaft als pragmatische Inklusionspolitik

Auf den Gipfeltreffen 2009 und 2010 entwarfen Kommissionspräsident Barroso und Präsident Medwedjew eine „Modernisierungspartnerschaft" zwischen der EU und Russland. Sicher ist auch dieser funktionale Ansatz nicht gegen die Spannung zwischen Pragmatismus und Normativität, gefeit, die früher Verhandlungen zwischen der EU und Russland sowie die innereuropäische Einigung auf eine gemeinsame Position gegenüber Russland erschwert hatte. Während die EU Modernisierung umfassend versteht und eine Reform des russischen Rechtssystems, gesellschaftlichen Wandel und den Kampf gegen Korruption einbeziehen möchte, weist der russische Botschafter in Brüssel dies als einen unzulässigen Versuch der Einflussnahme auf inner-russische Angelegenheiten entschieden zurück. Die pragmatische Partnerschaft solle konkrete Projekte sowie Technologie- und Wissenstransfer beinhalten, aber keine Referenzen zu europäischen Werten: „We are thinking about technological exchanges, joint innovative projects with the EU... Not the relationship of a patron and the favoured one".[24] Vor diesem Hintergrund bevorzugt die EU bei den laufenden Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen ein detailliertes Dokument, das auch strittige Themen wie den Menschenrechtsdialog und Rechtstaatlichkeit einschließt. Moskau hingegen wünscht einen knappen Dachtext, der inhaltliche Details separat zu verhandelnden Sektorabkommen überlässt (vgl. FES 2010). Ob die Modernisierungspartnerschaft tatsächlich pragmatischere Beziehungen zu Russland einläuten kann, wird davon abhängen, ob konkrete Projekte trotz dieses Widerspruchs rasch umgesetzt werden können.

4.3 Optionen gemeinsamer Sicherheitspolitik

Ob und wie die EU und Russland pragmatische, kooperative Beziehungen entwickeln können, hängt auch davon ab, wie sie sich in den schwelenden Konflikten in der gemeinsamen Nachbarschaft begegnen. Beim deutsch-russischen Gipfeltreffen in Meseberg im Juni 2010 schlugen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Medwedjew vor, ein europäisch-russisches sicherheitspolitisches Komitee in Anlehnung an das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee" der EU (PSK) zu schaffen. Ein solches EU-Russland PSK, bestehend aus den Außenministern der EU-Staaten und Russlands sowie der Hohen Repräsentantin für die Gemeinsame Außenpolitik- und Sicherheitspolitik (GASP), könnte Russland eine systematische Mitgestaltung europäischer Sicherheitspolitik ermöglichen, beispielsweise um Optionen für Einsätze wie die gemeinsame Mission im Tschad auszuloten. Das Komitee solle „ground rules" sowie Empfehlungen für gemeinsame europäisch-russische Friedensmissionen erarbeiten. Explizit sollten die EU und Russland in ihrer sicherheitspolitischen Kooperation eine gemeinsame Lösung des Transnistrienkonflikts anstreben (Merkel und Medwedjew 2010: Abs.5).

Dieser Konflikt scheint für ein gemeinsames Engagement insofern geeignet, da einerseits das Interesse Russlands an diesem Konflikt geringer ist als z. B. in Georgien, und

24 Ria Novosti: „EU offers modernization help, says democracy needs work, too", 11.2.2010.

andererseits die EU seit 2005 an den 5+2 Verhandlungen zur Lösung des Konfliktes teilnimmt und für Moldawien und Transnistrien ein wichtiger wirtschaftlicher Partner für Exporte und Direktinvestitionen ist. Zusammen mit der Ukraine führt die EU zudem seit 2005 die Grenzmission EUBAM durch, die illegalen Warenverkehr aus Transnistrien stoppen und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität unterbinden soll. Russland hatte zunächst kritisiert, die Grenzsicherung würde die transnistrische Wirtschaft zum Erliegen bringen (ICG 2006: 3). Die EUBAM erreichte jedoch, dass transnistrische Produzenten in Chisinau Exportlizenzen für ihre Waren erwerben, und diese dann dank der autonomen Handelspräferenzen Moldawiens mit der EU günstig exportieren können. (Popescu 2005: 19). Diese Regelung und ihre Durchsetzung durch die EUBAM haben die wirtschaftlichen Kontakte zwischen Transnistrien und Moldau vervielfacht (Whitman et al. 2009: 13). Andererseits ist das tatsächliche Interesse Russlands an der sezessionistischen Republik begrenzt. Zwar garantiert Russland ihre Sicherheit und Überlebensfähigkeit mit Subventionen, günstigen Gaslieferungen und etwa 500 stationierten Truppen. Diese haben jedoch eher symbolischen Charakter, als dass sie ein Kriegsszenario andeuteten (ICG 2006: 4). Vielmehr dient der Konflikt in Transnistrien als Faustpfand für die bündnispolitische Neutralität Moldawiens.

Demgegenüber scheint eine gemeinsame Bearbeitung des Georgienkonfliktes nicht realistisch. Russland hat die sezessionistischen Republiken als Staaten anerkannt, während die EU auf der territorialen Integrität Georgiens besteht. Die Genfer Gespräche sind festgefahren und die EU-Beobachtermission ist nur begrenzt in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen, solange Russland den Zugang zu den abtrünnigen Republiken verweigert. Vielleicht können jedoch eine institutionalisierte sicherheitspolitische Zusammenarbeit und erste Schritte in Transnistrien einen Grundstock an Vertrauen schaffen und kooperative Impulse setzten, auf denen Russland und die EU in den nächsten Jahren auch im Georgien-Konflikt aufbauen können.

5. Schlussfolgerungen

Russland und der Westen teilen ein breites Spektrum von Interessen - von der Non-Proliferation über die Herstellung nuklearer Stabilität und die Eindämmung des grenzüberschreitenden Terrorismus bis zum wirtschaftlichen Austausch. Auch ist seit dem Tiefpunkt des Kaukasus-Kriegs eine überraschend schnelle und deutliche Verbesserung des Beziehungsklimas gelungen. Gleichwohl ist die Gefahr eines Rückfalls in konfrontative Verhaltensmuster keineswegs gebannt. Einen Kooperationsautomatismus gibt es heute ebenso wenig wie am Ende des Kalten Kriegs oder im Zeichen des globalen Kriegs gegen den Terrorismus. Dem stehen die auseinanderlaufenden Interessen im europäischen Raum zwischen der NATO und der EU auf der einen sowie Russland auf der anderen Seite ebenso entgegen wie die Differenzen über politische Werte, die Konflikte einzelner Staaten mit Russland und vor allem das auf beiden Seiten grassierende Misstrauen.

Damit unterscheidet sich die heutige Situation wenig von der beim ersten „Reset“ nach dem 11. September 2001. Auch damals gab es eine Bereitschaft zum Neuanfang, wenn-

gleich diese auf russischer Seite aktiver ausgeprägt war als auf amerikanischer. Und damals ging der Neustart gründlich schief. Für das Umschlagen des Willens zur Kooperation in eine Dynamik der Konfrontation haben wir eine Reihe von Gründen identifiziert: (1) das amerikanische Bewusstsein fast uneingeschränkter Stärke, das mit einer entsprechend geringen Bereitschaft zur Rücksicht auf russische Anliegen korrespondierte; (2) die unterschiedlichen Perzeptionen der jüngeren Geschichte, sowie die darauf aufsetzenden Erwartungen und Gerechtigkeitsvorstellungen; (3) die unzureichende Institutionalisierung der Beziehungen, die zudem von einer sich sukzessive verschärfenden Dynamik aus konkurrierenden Inklusionsansprüchen und Exklusionswahrnehmungen zerrieben wurde. Zum einen konnten die russophoben Mitglieder der NATO und EU eine positive Kooperationsagenda der westlichen Sicherheitsinstitutionen blockieren. Zum anderen verstärkte das normative Gerüst beider Institutionen die Abgrenzung gegenüber Russland, weil sich die der NATO und EU eingeschriebenen Werte wie Demokratie und Gleichberechtigung rhetorisch gegen die pragmatische Argumentation jener Mitglieder in Stellung bringen ließen, die jenseits des Werteplatonismus russische Anliegen und Befindlichkeiten berücksichtigen wollten.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen halten wir die gegenwärtige Politik des Westens im allgemeinen und der NATO im Besonderen, in der Beziehung zu Russland zweigleisig zu fahren und Kooperationsangebote in Bereichen westlichen Interesses mit einer Vorsorgestrategie zu kombinieren, für unzureichend. In Abgrenzung dazu entwickeln wir eine Reihe von weitergehenden Empfehlungen. Ziel ist die Herstellung von Erwartungsstabilität sowie weitergehend die Absicht, die aktuelle Konfliktsituation dauerhaft in Richtung auf kooperative Verhaltensmuster umzusteuern.

5.1 Erwartungsstabilität – die Kriterien

Erwartungsstabilität ist gegeben, wenn Konfliktpartner ihre Handlungsoptionen systematisch auf ein der Kooperation zuträgliches Band einschränken (Zangl/Zürn 2003: 92-95). Erwartungsstabilität stellt sich nicht von allein ein – im Gegenteil zunächst ist sie sehr unwahrscheinlich. Ihr steht die Sorge vor der Ausbeutung kooperativer Vorleistungen ebenso entgegen wie unterschiedliche Interpretationen dessen, was als kooperatives Verhalten zu gelten hat.

Im Zentrum der Erwartungsstabilität steht die Information. Verlässliche Informationen über die Aktionen, Motive und Intentionen der anderen Seite schaffen Vertrauen und erhöhen die Bereitschaft zu kooperativen Vorleistungen. Darüber hinaus bilden derartige Informationen die Grundlage für die Entwicklung übereinstimmender Interpretationen von Handlungen. Sie erst ermöglichen es, dass sich die Partner trotz wettbewerblicher Interessen in einigen Bereichen auf Kooperation einlassen. Verlässliche Informationen über die Motive und Intentionen der anderen Seite sind freilich ein knappes Gut. Hier sind Institutionen von Bedeutung. Sie gelten als notwendiger Baustein von Erwartungsstabilität. Die Kooperationstheorie hat zwei Wege aufgezeigt, wie Staaten bestimmte Formen der Institutionalisierung nutzen können, um ihren Partnern verlässliche Informationen zu übermitteln. Der erste setzt auf Selbstbeschränkung und die Gewäh-

rung von Mitspracherechten durch Institutionen. Weil eine institutionalisierte Einschränkung der Handlungsfreiheit kostspielig ist, lässt sich so ein glaubwürdiges Signal über die eigenen Intentionen senden (vgl. Thompson 2006: 10). Der zweite setzt auf möglichst vielfältige Kontakte und Arbeitsbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen und zwischen unterschiedlichen Akteuren. Dadurch reduziert sich die Wahrscheinlichkeit strategischer Fehlinformationen über die andere Seite. Dieser Mechanismus beruht zwar auf der Offenheit des politischen Systems und funktioniert zwischen Demokratien am besten. Aber auch im Verhältnis zu Russland können vielfältige Kontakte die wahrgenommene Qualität der Informationen erhöhen.

Ein weiteres Element von Erwartungsstabilität ist Empathie, verstanden als politischer Wille, sich in die andere Seite hineinzuversetzen, deren Anliegen und Gerechtigkeitsvorstellungen zu verstehen. Dazu gehört, den anderen auch dann als Partner zu behandeln, wenn sich die eigenen Ziele unilateral erreichen lassen. Das schließt ein, Kooperation über ein rein instrumentelles Verständnis hinaus auch jenseits des kurzfristigen Vorteils als strategisches Eigeninteresse zu verstehen.

Die Kooperationstheorie hat Informationsvermittlung und Empathie als Kernelemente der Erwartungsstabilität im Verhältnis zwischen individuellen Staaten entwickelt. In unserem Fall geht es jedoch um die Beziehung zwischen einem Staat und einer hochgradig organisierten Staatengruppe und damit zusätzlich um die Frage, wie sich die Dynamiken verhindern lassen, die sich aus der Konkurrenz zwischen Inklusion und Exklusion ergeben. Hier liegen zwei Strategien auf der Hand. Zum einen muss es darum gehen, auch die bisherigen Bremser für Kooperationsangebote an Russland zu gewinnen. Zum anderen ist die Selbstbeschreibung der westlichen Sicherheitsinstitutionen so zu formulieren, dass deren Wertekanon einer Kooperation mit Russland nicht entgegen steht. Hier ist zunächst das Strategische Konzept der NATO angesprochen. Bei dessen Formulierung sollte die NATO den Eindruck vermeiden, sie würde als demokratische Wertegemeinschaft mit universalen Geltungsansprüchen die Legitimität für ihr militärisches Handeln aus sich heraus generieren und Kooperationschancen mit anderen vorrangig nach deren politischer Werteordnung beurteilen. Um diese Dynamik verlässlich einzuhegen, sind darüber hinaus institutionelle Lösungen gefragt, die darauf abzielen, Russland sukzessive vom Außenseiter zum Teilhaber machen.

5.2 Europa und die Vision gemeinsamer Sicherheit

Im Zeichen des „Reset“ ist das konstruktive Nachdenken über eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur wieder in Gang gekommen. Dabei stimmen die meisten Entwürfe überein, dass Sicherheit in Europa nur als gemeinsame Sicherheit mit Russland denkbar ist. Dies kann prinzipiell auf zwei Wegen erreicht werden: durch ein neu zu schaffendes gesamteuropäisches Regelwerk im Sinne der Vorschläge des russischen Präsidenten Medwedjew oder durch eine Aufnahme Russlands in die NATO, die damit vom Nukleus zur umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation aufwüchse.

Wir sind der Auffassung, dass der Neustart von der Vision einer gemeinsamen Zukunft gestützt werden sollte. Eine Vorstellung darüber, wo NATO, EU und Russland in

einer europäischen Friedensordnung einen Platz finden sollen, hilft, die Wege dorthin zu kartieren. Natürlich geht es dabei um eine langfristige Perspektive, zu deren Umsetzung erst die nötigen Bedingungen zu schaffen sind. Im Sinne einer solchen Vision halten wir jedoch den Vorschlag Medwedjews für zu wenig ambitioniert. Er geht davon aus, dass europäische Sicherheit auf einem (eher virtuellen) russischen Gravitationszentrum und auf (realen) westlichen Organisationen basiert und schlägt lediglich ein schlankes, nicht bindendes Werk zur Regelung ihres Nebeneinanders vor. Die Alternative, die NATO zu entgrenzen und Russland zu integrieren, stößt dagegen auf einstweilen unüberwindbar erscheinende Hindernisse – zumindest solange es einen „external pacifiers" ermangelt, der in Gestalt Chinas bislang nur zu beschwören ist. Abgesehen davon, dass Russland einen Beitritt gar nicht anstrebt, halten viele NATO-Mitglieder die politischen und normativen Gräben für zu tief und Russland für zu unberechenbar, um einen solchen Vorschlag in Erwägung zu ziehen. Dennoch stellt eine Transformation der NATO und die Mitgliedschaft oder enge Anbindung Russlands allein schon deshalb die attraktivere Vision dar, weil sich so künftig eine Dynamik konkurrierender Exklusion und Inklusion vermeiden ließe.

Wichtiger und schwieriger ist es freilich, den steinigen Weg dorthin festzulegen und damit auch mittelfristig gültige Antworten auf die eigentliche Frage des Medwedjew-Plans zu geben, wie Russland und der Westen ihren Wettbewerb durch Regeln und Verfahren steuern können. Natürlich geht es vorrangig um die gemeinsame Bearbeitung konkreter Probleme und nicht die abstrakte Diskussion institutioneller Designs. Aber angesichts des tiefsitzenden Misstrauens auf beiden Seiten und der Sorge vor der Ausbeutung einseitiger Vorleistungen ist es unverzichtbar, konkrete Problemlösungen mit dem Ausbau institutioneller Regeln und Prozeduren zu verbinden.

5.3 Die NATO

Die NATO ist dabei, mit dem Strategischen Konzept ihre Raison d'être und damit auch ihr Verhältnis zu Russland neu zu definieren. Die sich abzeichnende Doppelstrategie, einerseits auf Feldern westlichen Interesses Kooperationsangebote zu entwerfen, andererseits aber Vorsorge gegen russische Unwägbarkeiten zu betreiben, greift zu kurz. Zudem löst sie den Widerspruch zwischen dem deklarierten Bekenntnis, die Allianz betrachte Russland nicht mehr als Bedrohung und strebe eine strategische Partnerschaft an und der Risikovorsorge in Gestalt von Notfallplanungen nicht auf.

Die Forderung insbesondere osteuropäischer Mitgliedstaaten, die NATO solle den Artikel 5 wieder zum Kern ihrer Identität und die territoriale Verteidigung zu ihrer Hauptaufgabe machen, würde diese Widersprüche verstärken und die aktuelle kooperative Dynamik abschnüren. Der ehemalige US-Außenminister James A. Baker hatte dies einst auf die prägnante Formel gebracht: „By continuing to treat Russia like a potential adversary, we may encourage it to become our enemy, the very thing we fear" (Baker III 2002: 100).

Ein solcher Kurswechsel ist aber nicht nur kontraproduktiv; er ist auch überflüssig, weil Bedrohungen des Bündnisgebiets nicht zu erkennen sind. Der Vorwurf, die NATO habe mit der Zusage in der NATO-Russland-Grundakte von 1997, keine Atomwaffen und

keine substantiellen Kampftruppen in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren, Zonen ungleicher Sicherheit geschaffen und verstoße gegen das zentrale Prinzip der Bündnissolidarität, ist weder systematisch noch historisch überzeugend. Die Probleme eines „Abandonnements" stellen sich in jeder Militärallianz und konnten in der NATO selbst während des Kalten Kriegs durch die integrierte Militärstruktur und die Stationierung von 7000 Nuklearwaffen in Westeuropa nicht zuverlässig gelöst werden. Dabei verknüpfte sich ursprünglich mit der Beistandsgarantie des Artikels 5 lediglich die Erwartung unspezifischer Hilfeleistungen und war die NATO als politisches Bündnis geplant mit einer dezentralen, aus fünf regionalen Planungsgruppen bestehenden Struktur (wobei sich die USA lediglich an den regionalen Planungsgruppen Nordamerika und Nordatlantik beteiligen wollten), (Woyke 1993: 134-37). Dieser Form nähert sich die NATO wieder an, mit dem Unterschied, dass sie heute zusätzlich als flexibles Instrument für die Organisation von Interventionen *out of area* dient. Damit korrespondieren die Dislozierungsmuster. So dienen heute die amerikanischen Basen und Streitkräfte in Europa weltweiter Mobilität und schneller Verlegbarkeit in Krisenregionen, kaum mehr dagegen der Abschreckung Russlands. Mit einer weiteren Ausdünnung sowohl der taktischen Nuklearwaffen als auch der amerikanischen Streitkräfte in Europa ist daher zu rechnen. Angesichts der veränderten Bedrohungslage mit Vorwarnzeiten, die nicht mehr in Stunden und Tagen, sondern in mehreren Jahren berechnet werden, ist diese Anpassung richtig.

Statt ihre Identität in einer Reaktivierung der territorialen Verteidigung zu suchen, sollte die NATO die Verständigung mit Russland zu ihrer Kernaufgabe machen. Im Zusammenhang mit der ersten Erweiterung hatte sie 1997 das Ziel eines Europas ohne trennende Gräben formuliert. An diese Vision gilt es anzuknüpfen.

Das entscheidende Instrument bleibt kurz- und mittelfristig der **NATO-Russland-Rat**. Schon 1997 hatten beide Seiten festgelegt, den Rat nicht allein zur „Konsultation" und „Koordination" zu nutzen, sondern „in größtmöglichem Umfang und wo es geboten ist, für gemeinsame Entscheidungen und gemeinsame Aktionen".[25] Diese Verpflichtung wurde nie umgesetzt und ist in Vergessenheit geraten, was den beidseits ungeklärten Status des Gremiums zwischen Kooperation und Abgrenzung unterstreicht. Sie gilt es wiederzubeleben, verbunden mit einer operativeren Agenda und angemessenen institutionellen Vorkehrungen (vgl. dazu etwa Huterer 2010: 15). Regional sollten Iran, Kosovo, Afghanistan und der Südkaukasus im Zentrum stehen, funktional die Krisenprävention und Friedenssicherung, die Non-Proliferation, Raketenabwehr und der Terrorismus – jene Themen mithin, die bereits 1997 in der Grundakte aufgeführt und 2002 bekräftigt worden waren.

Damals wurde im Interesse eigener Handlungsfreiheit ein russisches Veto explizit ausgeschlossen. Doch je mehr sich die NATO in einen Baukasten unterschiedlicher Koalitio-

25 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, signed in Paris, France, 27. Mai 1997. In der Deklaration der Staats- und Regierungschefs „NATO-Russia Relations-A New Quality", mit der am 28. Mai 2002 im Vorfeld der zweiten Erweiterung der NATO-Russland-Rat aufgewertet wurde, heißt es dazu: „The NATO-Russia Council will provide a mechanism for consultation, consensus-building, cooperation, joint decision, and joint action for the member states of NATO and Russia on a wide spectrum of security issues in the Euro-Atlantic region."

nen mit unterschiedlichen Vorbehalten zerlegt hat, umso weniger Gewicht dürfte dieses Postulat haben. Gleichwohl wäre im Sinne der oben aufgeführten Kriterien zur Schaffung von Erwartungsstabilität eine Selbstbindung der NATO an ein erweitertes Konsensverfahren auch mit Russland wünschenswert. Dies würde Aktionen aus dem gemeinsam festgelegten Maßnahmenkatalog betreffen und müsste ein abgestuftes Entscheidungsverfahren beinhalten. Neben Einrichtungen zur Vorbereitung und Durchführung von zivil-militärischen Operationen wäre darüber hinaus anzustreben, Arbeitsgruppen des NATO-Russland-Rats Zuständigkeiten für derartige Aufgaben zu verleihen oder Russland zur Mitarbeit in den für diese Aktivitäten relevanten Arbeitsgruppen des NATO-Rats einzuladen. Durch eine solche Ausweitung gemeinsamer Aktivitäten ließen sich nicht nur wie ursprünglich beabsichtigt kooperative Erfahrungen sammeln; es würden auch politische und militärische Repräsentanten beider Seiten auf unterschiedlichen Arbeitsebenen zusammengeführt, um so die Qualität der Kommunikation zu verbessern.

Des Weiteren darf es im Rat nicht länger Tabuthemen geben. Vielmehr muss die NATO Russland Mitspracherechte auch in den „internen Angelegenheiten" einräumen, die 1997 expressis verbis ausgeschlossen worden waren, wie die Erweiterung der Allianz aber russische Interessen unmittelbar berühren. Mitsprache heißt nicht Mitentscheidung; es würde Moskau also in solchen Fragen kein Veto eingeräumt. Aber die Bereitschaft, die Erweiterung mit Russland im Rahmen des Rats zu diskutieren, wäre ein deutliches Signal, dass die NATO auch diese Frage in Kooperation mit Russland regeln möchte. Gleiches gilt für die ebenfalls 1997 bereits angesprochenen „Krisen oder jegliche andere Situationen, die Frieden und Stabilität beeinflussen". In auffallender Übereinstimmung will genau dafür Medwedjew mit den Konsultationsmechanismen seines Sicherheitsvertrags Vorsorge treffen. 1997 war dagegen der NATO-Russland-Rat als „principal venue" vorgesehen, unter Einschluss „außerordentlicher Treffen" und mit der Verpflichtung zu „sofortigen Konsultationen", wenn ein Mitglied des Rats seine „territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit oder Sicherheit" bedroht sieht (Huterer 2010: 15). Sowohl im Kosovo-Krieg 1999 als auch im Kaukasus-Krieg 2008 haben beide Seiten mit ihren wechselseitigen Boykotts das Gegenteil gemacht, was nicht nur die begrenzte Wertschätzung des Instruments unterstreicht, sondern es darüber hinaus seiner Substanz beraubte.

Was die Offenheit für weitere **Beitrittskandidaten** betrifft, ist bei der Neufassung des Strategischen Konzepts deutlich zu machen, dass eine Aufnahme nur unter angemessener Berücksichtigung ihrer Folgen für die gesamteuropäische Sicherheit erfolgen kann. Sicherlich schließt staatliche Souveränität das – mehrfach von allen Seiten deklaratorisch bekräftigte – Recht der freien Bündniswahl ein.[26] Hier wird Moskau vorgehalten, entgegen eigenen Bekundungen der Ukraine und Georgien dieses Recht verweigern zu wollen,

26 Dabei wird gern auf die 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel verabschiedete „Charta der Europäischen Sicherheit" verwiesen, in der es u.a. mit unübersehbarem Bezug zur NATO heißt: „We reaffirm the right of each and every participating state to be free to choose or change ist security arrangements, including treaties of alliances, as they evolve." Dort heißt es aber auch wie in den russischen Klagen: „They will not strengthen their security at the expense of the security of other states. Within the OSCE, no state, group of states or organizations can have any pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area or can consider any part of the OSCE area its sphere of influence."

was eine Politik der Einflusszonen offenbare, die für das 19. Jahrhundert charakteristisch, heute dagegen obsolet sei. Es offenbart allerdings nicht minder ein Denken in Kategorien des 19. Jahrhunderts, wenn mit solchen Argumenten der Anspruch untermauert wird, Souveränität ohne jegliche Einschränkungen praktizieren zu wollen. Die europäische Sicherheitskultur zeichnet sich gerade durch ein Bewusstsein der Fallstricke des ungebremsten Souveränitätsprinzips aus. Um klassische Sicherheitsdilemmata und konfrontative Dynamiken in Westeuropa zu vermeiden, hatten die Staaten dort, lange bevor sie sich als demokratische und damit verlässliche Partner wahrnahmen, Verfahren zur Einschränkung ihrer Souveränität entwickelt. Dem Nachbarn und Partner einer gesamteuropäischen Ordnung Mitsprache über Entscheidungen einzuräumen, die seine Sicherheit betreffen, ist vor dem Hintergrund dieser europäischen Sicherheitskultur eigentlich selbstverständlich.

Schließlich sind vertraglich abgesicherte Kooperationsbeziehungen zwischen der NATO und der **Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit** (russisch: ODKB) anzubahnen. Sie dienen nicht der territorialen Abgrenzung kollektiver Sicherheitskompetenzen, sondern deren gemeinsamer Wahrnehmung unter der Prärogative der Vereinten Nationen. Auch hier gilt, dass solche Beziehungen mit Konsultationsmechanismen beginnen, um bei Erfolg sukzessive auf verbindlichere Formen ausgeweitet zu werden. Wechselseitige Konsultationen in der jüngsten kirgisischen Krise wären ebenso ein praktisches Beispiel wie ein abgestimmtes Vorgehen in Afghanistan und bei der Bekämpfung der von dort ausgehenden Drogenaktivitäten unter Einschluss wechselseitiger logistischer Unterstützung.

Eine solche formalisierte Kooperation kommt Moskaus multipolaren Ambitionen fraglos am ehesten entgegen, trifft jedoch auf den Einwand, die ODKB sei eine von Moskau dominierte Zwangsorganisation, der auf diese Weise ungebührliche Legitimation verliehen würde.[27] Abgesehen davon, dass Breschnews beschränkte Souveränität lange der Vergangenheit angehört und im postsowjetischen Raum Usbekistans Schaukelpolitik den besten Beweis des Gegenteils abgibt, ist dieses Argument auch organisationstheoretisch nicht plausibel: Es unterschätzt, dass auch die ODKB als Institution nolens volens auf Regeln aufbaut. Auch wenn sie von Moskau als hegemoniale Organisation zur Sicherung russischen Einflusses konstruiert worden sein mag, erlaubt dies eine Einbindung der Führungsmacht und erschließt den kleineren Mitgliedern Mitsprachemöglichkeiten. Eine Institutionalisierung der Beziehungen zur NATO würde einen weiteren Kanal öffnen, über den die ODKB-Mitglieder viel besser eine gemeinsame Regelbeachtung einfordern könnten, als wenn beide Organisationen in konfrontativer Disziplinierung verharren.

Nicht zuletzt erweisen sich die Kooperationschancen zwischen NATO und Russland an einer Fortsetzung der **Rüstungskontrolle und Abrüstung**. In Bezug auf die konventionelle Rüstungskontrolle ist es höchste Zeit, dass sich beide Seiten auf der Basis des angepassten KSE-Vertrages verständigen. In Bezug auf die nukleare Abrüstung sind zwar zunächst Russland und die USA gefragt. Die NATO kann aber flankierend tätig werden und

27 Vgl. Huterer 2010: 16, der ergänzt, dass dies auch nicht den Interessen der ODKB-Mitglieder diene, die trotz der Kooperation mit Russland durchgängig dessen Dominanz abzuwehren suchten.

in einer Arbeitsgruppe mit Russland Vorschläge entwickeln, wie sich die nukleare Abrüstung in Europa als Baustein der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt nutzen lässt. Auch der Zusammenhang zwischen der weiteren nuklearen Abrüstung und der Raketenabwehr wird zwar auf bilateraler Ebene zu klären sein. Die NATO sollte aber die Einladung der Obama-Regierung, an der Architektur eines Raketenabwehrsystems in Europa mitzuwirken, zu einer substantiellen – und nicht nur deklaratorischen oder symbolischen – Einbeziehung Russlands nutzen.

5.4 Die Europäische Union

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren ihre politische Präsenz auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion deutlich verstärkt. Mit der Östlichen Partnerschaft verfügt sie über ein exklusiv auf den Raum zugeschnittenes Instrument zur Anbindung und Heranführung ihrer Nachbarländer. Und mit der transnistrischen Grenzmission EUBAM sowie der georgischen Beobachtermission EUMM und dem Ko-Vorsitz bei den Genfer Verhandlungen ist sie unmittelbar auch in den von Moskau als *domaine reservée* wahrgenommenen Konflikten engagiert. Russland ist in diese Politik der Union nicht integriert, sondern allenfalls externer Kooperationspartner. Und dem Brüsseler Konfliktmanagement in der GUS steht Moskau entweder als distanzierter Beobachter oder gar als antagonistische Konfliktpartei gegenüber.

Während aus russischer Perspektive, in den Wahrnehmungskategorien des Westfälischen Staatensystems befangen, der Kooperation mit der NATO deren Machtakkumulation in der Verlängerung amerikanischer Dominanz entgegensteht, ist es bei der EU genau umgekehrt: Mangels kohärenter Führung und auf Grund tiefgreifender Divergenzen in der Mitgliedschaft fällt sie in russischen Augen als strategischer Akteur im europäischen Osten weitgehend aus. Dies stellt die Schaffung von Erwartungsstabilität vor besondere Probleme, die durch interne Koalitionsbildungen und Kompromisse in den Entscheidungsverfahren der EU noch verstärkt werden. In deren Folge zeichnet ihre Ostpolitik eine eigentümliche Ambivalenz aus, die bisweilen ziellos zwischen Versuchen einer Gegenmachtbildung im russischen Vorfeld und dessen kooperativer Integration schwankt.

Sowohl das Lissaboner Vertragswerk als auch die veränderte weltpolitische Konstellation bergen nunmehr die Chance einer sowohl kohärenteren als auch kooperativen Politik der EU gegenüber Russland. So hat die mit dem Amtsantritt des amerikanischen Präsidenten Obama eingeleitete amerikanisch-russische Annäherung direkte Auswirkungen auf die Sicherheitsbelange jener ost- und mitteleuropäischen Staaten, die bislang auf eine enge Bindung an die USA setzten. Sie können sich mit ihrer Abgrenzung gegenüber Russland nicht länger umstandslos in Washington rückversichern, und sie müssen in Ermangelung einer glaubwürdigen strategischen Ankopplung an die USA ihr Sicherheitsbedürfnis zunehmend im Rahmen und mit den Möglichkeiten der EU wahrnehmen.

Soll indes die Ostpolitik der EU nicht zur bloßen Funktion der amerikanischen Innenpolitik verkommen, bedarf es eigenständiger Ansätze gegenüber Russland, die die Kooperation mit Moskau als strategisches Eigeninteresse der EU ausweisen und die Erwartungs-

stabilität mit den spezifischen Mitteln der EU herstellen. Dazu gehört in erster Linie die funktionale Verflechtung, die als erprobtes Markenzeichen der EU ihre *soft power* zur Geltung bringt; und es gehört dazu eine parallele Sozialisation beim anstehenden Ausbau ihrer Fähigkeiten im Bereich der sicherheitspolitischen *hard power*. Beides ist langfristig angelegt und kann daher Wirkung nur erzielen, wenn diese Politik glaubwürdig und mit einem Minimum an Konstanz implementiert wird, wenn sich nicht jedes unvermeidlich heranziehende Tief sogleich als Wettersturz entlädt.

Bei der **Östlichen Partnerschaft** der EU geht es darum, die insbesondere von Deutschland reklamierte „strukturelle Offenheit" für Russland auch durch eine institutionelle Teilhabe abzusichern. Moskau ist nicht allein in die ÖP einzubeziehen, um dem Vorwurf einer Integrationskonkurrenz zu begegnen, sondern auch weil viele der praktischen Maßnahmen der ÖP nur mit russischer Beteiligung sinnvoll umgesetzt werden können, wie zum Beispiel die Energieversorgung, Grenzsicherung, Kampf gegen organisierte Kriminalität und Migration. Insbesondere im Dreieck zwischen der EU, Russland und der Ukraine bietet die multilaterale ÖP-Energieplattform ein geeignetes Format, um die konkurrierenden Aktivitäten der vergangenen drei Jahre zu überwinden. Als flankierendes Instrument könnte der Vorschlag des polnischen Außenministers Radosław Sikorski vom informellen Treffen der EU-Außenminister in Sopot Ende Mai 2010 dienen, mit der Türkei und Russland eine Gruppe von Freunden der ÖP zu schaffen. Von Bedeutung ist schließlich eine Synchronisierung der Integrationsmaßnahmen und regulatorischen Anpassungen mit Russland und den Mitgliedern der ÖP, die auf den bilateralen Vertragswerken beruhen. Hier hat sich eine wachsende Kluft aufgetan. So will die EU die Verhandlungen über ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der Ukraine 2010 abschließen und mit Moldawien und Georgien in diesem Jahr aufnehmen. Die Visaerleichterung mit der Ukraine und Moldawien ist bereits in Kraft getreten, mit Georgien ist sie vereinbart. Um nicht neuerliche Trennlinien in Europa zu schaffen, sollte die EU auch mit Russland ein Freihandelsabkommen und Mobilitätspartnerschaften sowie einen Fahrplan für die Visaerleichterung abschließen.

In der **Sicherheitspolitik** ist mit der Einrichtung eines gemeinsamen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (ER-PSK), das die Bundeskanzlerin und der russische Präsident im Juni 2010 bei ihrem Treffen in Meseberg vereinbart hatten, eine institutionelle Kooperationsgrundlage geschaffen. Die Namenswahl und die protokollarisch hohe Aufhängung legen nahe, dass hier im Unterschied zur früheren Praxis des NATO-Russland-Rats mehr als ein unverbindlicher Talking Shop entstehen soll. Damit können sich auch neue Perspektiven für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland in GSVP-Missionen wie im Tschad ergeben, die bislang durch Differenzen über die Ausgestaltung der operativen Leitung blockiert wurden.

Ob indes die ebenfalls in Meseberg vereinbarte Kooperation zwischen Russland und der EU bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts Erfolg verspricht, entzieht sich gegenwärtig einer Beurteilung. Dass sich beide Seiten hingegen zu einem gemeinsamen Vorgehen bekennen, ist allein schon deshalb ein Fortschritt, als in der Vergangenheit der Unilateralismus und wechselseitige Blockaden dominierten – wie im Falle Transnistriens beim Moskauer Kosak-Plan oder bei der Brüsseler EUBAM-Mission. Im Konflikt mit und

um Georgien sind dagegen die Aussichten selbst für ein Einvernehmen mit Russland kurz- und mittelfristig nahe Null. Zwar sind beide nach dem Krieg rasch wieder zum Tagesgeschäft übergegangen. Das gelang jedoch nur, weil der Konflikt isoliert und damit erneut eingefroren wurde. Der mit Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Süd-Ossetiens zugespitzte Statuskonflikt blockiert einstweilen selbst elementare Schritte menschlicher Erleichterungen im Krisengebiet. Ein erfolgversprechendes Konfliktmanagement setzt folglich voraus, sich in der Statusfrage nicht länger vorbehaltlos und prinzipiell den georgischen Standpunkt zu eigen zu machen, um so den Weg für praktische Erleichterungen als eigentlichem Test der Bereitschaft zur Kooperation und Konfliktlösung zu bereiten. Umgekehrt wäre Moskau in der Verantwortung, gegenüber Abchasien und Süd-Ossetien auf eine dauerhafte Konditionierung ihrer Souveränität zu dringen, die analog zu der Regelung im Kosovo durch ein international abgesichertes Recht der Vertriebenen auf Rückkehr, auf Restituierung ihres Eigentums und auf Schutz ihrer Rechte als Minderheit zu begrenzen wäre. Die Überwachung dieser Regelungen wäre dann die Aufgabe einer gemeinsamen Beobachtermission zwischen der EU und Russland.

In den Kaukasus-Konflikt ist die EU ad hoc und allein dank der Initiative von Nicolas Sarkozy geraten, der eher als französischer Präsident, denn als EU-Ratsvorsitzender agierte – und damit auch in Moskau Eindruck hinterließ. Um künftig auf solche Eventualitäten vorbereitet und handlungsfähig zu sein, aber auch um eine mögliche Öffnung der NATO gegenüber Russland zu flankieren und den Sicherheitsbedürfnissen der mittel- und osteuropäischen Staaten Rechnung zu tragen, muss die EU als sicherheitspolitischer Akteur Profil und institutionelle Gestalt annehmen. Dazu gehörten eine Betonung des Solidarcharakters ebenso wie die Weiterentwicklung der Sicherheitsgarantien und ein Ausbau der ESVP mit dem Ziel integrierter und autonomer Kommandostrukturen, die nicht länger auf Kompromisslösungen angewiesen sind wie der Nutzung von NATO-Strukturen oder den Framework Nations. Das ist für die EU Neuland und bietet ihr nach außen die Chance, von Russland künftig als strategischer Akteur wahr- und ernstgenommen zu werden. Wird dieser Prozess transparent und in enger Kommunikation zwischen Brüssel und Moskau durchgeführt sowie unter Ausschöpfung kooperativer Potentiale in der Krisenbewältigung, erhöht er darüber hinaus die Chancen für eine auf mehreren Säulen ruhende gesamteuropäische Sicherheitsordnung.

Literatur

Adamkus, Valdas et al. 2009: An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, Radio Free Europa, 16.7.2009.

Adomeit, Hannes/Kupferschmidt, Frank 2008: Russland und die NATO. Krise verwalten oder Potentiale entwickeln? Berlin: SWP-Studie.

Asmus, Ronald D. 2002: Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era, New York, NY.

Asmus, Ronald D. 2008: Riss zwischen Washington und Berlin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.4.2008, S. 10.

Asmus, Ronald D. 2010: A Little War that Shock the World. Georgia, Russia, and the Future of the West, New York, NY.

Asmus, Ronald D./Czumur, S./Donnelly, C./Ronis, A./Valasek, T./Wittmann, K. 2010: NATO, new allies and reassurance, in: Centre for European Reform, Policy Brief, in: www.cer.org.uk (5.2010).

Baker III, James A. 2002: Russia in NATO? in: The Washington Quarterly, Jg. 25, Nr. 1, S. 95-103.

Balcerowicz, Boleslaw et al. 2010: New Strategic Concept of the Atlantic Alliance 2010. A Proposal, Institute of International Relations, University of Warsaw/Institute for Strategic Studies, Cracow.

Burns, Nicholas J. 2010: The United States and Russia in a New Era: One Year After ‚Reset'. Rede beim Center for American Progress, 14. April.

Chivvis, Christopher S./Rid, Thomas 2009: The Roots of Germany's Russia Policy, in: Survival, Jg. 51, Nr. 2, S. 105-122.

Clinton Hillary Rodham 2010a: Remarks on the Future of European Security, Paris, 29.1.2010.

Clinton, Hillary Rodham 2010b: Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar, Washington, 22.2.2010.

Cohen, Roger 2009: Of Polish Angst and NATO, in: New York Times, 21.9.2009.

Collina, Tom Z. 2010: U.S. Taps Romania for Missile Defense, in: Arms Control Today, Jg. 40, Nr. 2, S. 44-46.

Delcour, Laure 2007: Does the ENP make a difference? Policy Patterns and Reception in Ukraine and Russia, in European Political Economy Review, Nr 7, S. 118 – 155.

Department of Defense 2010: Ballistic Missile Defense Review Report, Washington DC.

Europäische Kommission 2003: Mitteilung an den Rat und das Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren südlichen und östlichen Nachbarn. Brüssel, 11.3.2003, KOM 104 endg.

Europäische Kommission 2008: Mitteilung an den Rat und das Parlament: Östliche Partnerschaft. SKOM 823 endg. Brüssel, 3.12.2008.

Europäischer Rat 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003.

Expert Group 2010: NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concepts for NATO, Brüssel, in: www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf (17.5.2010).

Fischer, Sabine 2006: Die EU und Russland, Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft, SWP S 34.

Fischer, Sabine/Zagorski, Andrei 2010: Russia, the EU and their Neighbours: Partners in Modernization. Friedrich Ebert Stiftung, 8th Roundtable of the Partnership with Russia in Europe, Brüssel, 12.-14.4.2010.

Fitzpartick, Mark 2009/10: A Prudent Decision on Missile Defence, in: Survival, Jg. 51, Nr. 6, S. 5-12.

Fogh, Rasmussen, Anders 2010a: Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, 7.2.2010.

Fogh, Rasmussen, Anders 2010b: Speech by NATO Secretary General at NATO's New Strategic Concept, Warsaw, Poland.

Friedrich-Ebert-Stiftung 2010: Parntership with Russia in Europe. 8th Meeting of the Working Group, 12.-14. April, Brüssel.

Graham, Jr, Thomas E. 2001: U.S.-Russian Relations, ICAS Special Contribution, Nr. 2001-0315-TEG, in: www.icasinc.org (15.3.2001).

Halbach 2010, Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus, SWP-Studien Nr. 8, Berlin.

Hamilton, Daniel et al. 2009: Alliance Reborn: an Atlantic Compact for the 21st Century, Washington, DC.

Harvey, Cole 2009: Arms Control Today, Jg. 39, Nr. 9, S. 19-21.

Horoszko, Elisabieta 2009: Missile Defense: A View from Warsaw, Berlin, SWP Working Paper, August 2009.

Hunter, Robert E. 2000: Solving Russia: Final Piece in NATO's Puzzle, in: The Washington Quarterly, Jg. 23, Nr. 1, S. 115-134.

House of Commons, Defence Committee 2009: Russia: A new Confrontation? Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2008-09.

Huterer, Manfred 2010: The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation, Working Paper, Nr. 4, Washington, DC, Mai 2010.

INSOR 2009a, „Russian-US Relations: Towards a New Agenda", Moskau (Institute of Contemporary Development).

INSOR 2009b: The Architecture of Euro-Atlantic Security, Moskau.

INSOR 2010: Russia in the 21st Century: Vision for the Future, Moskau.

International Crisis Group (ICG) 2006: „Moldova's Uncertain Future", Europe Report Nr. 175, 17.8.2006.

Ischinger, Wolfgang 2010: Towards a New Grand Bargain with Russia, Testimony beim Committee on Foreign Affairs des Repräsentantenhauses, United States Congress, 17. März.

Ischinger Wolfgang/Weisser Ulrich 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.

Kamp, Karl-Heinz 2009: Towards a New Strategy for NATO, in: Survival, Jg. 51, Nr. 4, S. 21-27.

Kamp, Karl-Heinz 2010: Nach Afghanistan, in: FAZ, 20.5.2010, S. 7.

Karaganov, Sergei 2010a: Vortrag auf der Konferenz „Russia in Europe: Partners or Challengers?", 9. April, MS.

Karaganov, Sergei A. 2010b: The Dangers of Nuclear Disarmament, in: The Moscow Times, 30.4.2010.

Karaganov, Sergei A. 2010c: Echo prošedšej vojny ili strategičeskaja nerazbericha (Das Echo vergangener Kriege oder strategisches Durcheinander), in: Rossiiskaja Gazeta, 9. März.

Karaganov, Sergei A. 2010d: Prošedšij god i predstojaščee decjatiletie (Das vergangene Jahr und das nächste Jahrzehnt), in: Rossiiskaja Gazeta, 15.Januar.

Karaganov, Sergej/Bordačev Timofej 2009: Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture, Moskau.

Kozyrev, Andrei 1995: Partnership or Cold Peace, in: Foreign Policy, Nr. 99.

Kramer David J. 2010a: U.S. Abandoning Russia's Neighbors, in: The Washington Post, 15.5.2010, A.15.

Kramer David J. 2010b: Resetting U.S.-Russian Relations: It Takes Two, in: The Washington Quarterly, Jg. 33, Nr. 1, S. 61-79.

Kulesa, Lukasz 2009: Reduce US Nukes in Europe to Zero, and Keep NATO Strong (and Nuclear). A View from Poland, Warschau, The Polish Institute of International Affairs, PISM Strategic Files Nr. 7, März 2009, in: www.pism.pl/pokaz/id/229 (17.4.2010).

Kupchan, Charles A. 2010: NATO's Final Frontier, Foreign Affairs, Jg. 89, Nr. 3, S. 100-112.

Lang, Kai-Olaf 2008: „Polen, Deutschland, und die EU-Ostpolitik", in: Jäger, Thomas/Dyller, Daria (Hrsg.): Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik, Wiesbaden, S. 123-136.

Lang, Kai-Olaf 2009: Das Ende des neuen Europa, SWP-Aktuell Nr. 55, Berlin.

Lavrov, Sergei 2008: Russian Foreign Policy and a New Quality of the Geopolitical Situation, Beitrag für das Diplomatische Jahrbuch 2008, S. 10, in: www.mid.ru. (29.12.2008).

Lippert, Barbara 2007a: EU – ENP and Russia. Clash or Cooperation in the Triangle? in: Partnership with Russia in Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Fifth Roundtable Discussion, 19.-20. März 2007, S. 12–33.

Lippert, Barbara 2007b: Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen. Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2007.

Lukyanov, Fyodor 2010 a: Russia and EU Seeking Inspiration in the Past, in: The Moscow Times, 21.4.2010.

Lukyanov, Fyodor 2010b: Gorbachev's Abandoned ‚European Home', in: the Moscow Times, 17.3.2010.

Mälksoo, Maria 2008: NATO's New Strategic Concept: What is at Stake for Estonia?, Policy Paper, International Center for Defense Studies, Tallinn.

Meier, Oliver 2009: NATO, Arms Control and Nonproliferation: An Alliance Divided? In: Arms Control Today, April, S. 29-35.

Merkel, Angela/Medwedjew, Dimitri 2010: Memorandum; www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-07-07-meseberg-memorandum-deutsch,property=publicationFile.pdf/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.

Mützenich, Rolf 2010: Security with or Against Russia? On the Russian Proposal for a „European Security Treaty", in: IPG 2/2010, S. 65-78.

NATO 1997: Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation.

Novosti, Ria 2010: „EU offers modernization help, says democracy needs work, too", 11.2.2010.

Pincus, Walter 2010: Arms Treaty Shouldn't Constrain U.S. Missile Defences, in: Washington Post, 20.4.2010, A13.

Popescu, Nicu 2005: Settling conflicts in the neighbourhood: the EU and Moldova. ISS, Occasional Paper 60, Paris, Oktober 2005.

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. Mai 2010.

Rat der Europäischen Union 2007: Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Mitteilung an die Presse, Nr. 6755/07. Brüssel, S. 9

Rat der Europäischen Union 2008: Außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 1.9.2008

Ringsmose, Jens/Rynning, Sten 2009: Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept, Copenhagen, DIIS Report Nr. 4.

Rotfeld, Adam 2009: Je näher die Nato an Russland rückt, desto sicherer ist Russland, in: Tagesspiegel, 5.12.2009.

Rühe, Volker/Naumann, Klaus/Elbe, Frank/Weisser, Ulrich 2010: Die Tür öffnen. Für Russlands Betritt zur NATO, in: Der Spiegel, Nr. 10, S. 100.

Shanker, Thom 2009: U.S. to Resume Training Georgian Troops, NYT, 14.8.2009.

Smith, Karen 2005: The Outsiders. The European Neighbourhood Policy, in: International Affairs, Jg. 81, Nr. 4, S. 757–774.

Smith, Martin A. 2009: Partnerschaft, Kalter Krieg oder Kalter Frieden? in: APuZ, Nr. 15-16, S, 21-27.

Sokov, Nikolai 2010: Missile Defence: Towards Practical Cooperation with Russia, in: Survival, Jg. 52, Nr. 4, S. 121-130.

Steinmeier, Frank-Walter 2007: Verflechtung durch Integration, in: IP, März 2007.

Stewart, Susan 2010: Russland und die östliche Partnerschaft, SWP Aktuell Nr. 21, März 2009.

Strategija Nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda, 12.3.2009.

Szabo, Stephen F. 2009: Can Berlin and Washington Agree on Russia? in: The Washington Quarterly, Jg. 32, Nr. 4, S. 23-41.

Szabo, Stephen F. 2009: Can Berlin and Washington Agree on Russia? in: The Washington Quarterly, Jg. 32, Nr. 4, S. 23-41.

The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 12.7.2008.

Thompson, Alexander 2006: Coercion Through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission, in: IO, Nr. 60, S. 1-34.

Trenin, Dmitri 2009: Russia's Spheres of Interest, not Influence, in The Washington Quarterly, Jg. 32, Nr. 4, S. 3-22.

Trenin, Dmitri 2010a: The Reset Has Begun, in: The Moscow Times, 4.6.2010.

Trenin, Dmitri 2010b: Russia's New Place in NATO, in: The Moscow Times, 16.4.2010.

Voennaja Doktrina Rossijskoj Federacii, 5.2.2010.

Weitz, Richard 2010: Illusive Visions and Practical Realities: Russia, NATO and Missile Defence, in: Survival, Jg. 52, Nr. 4, S. 99-120.

Westerwelle, Guido/Lawrow, Sergej 2010: Die deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai, S. 10.

Whitman, Richard/Akcakoca, Amanda/Vanhauwaert, Thomas/Wolff, Stefan 2009: After Georgia: Conflict Resolution in the EU's Eastern Neighbourhood, EPC Issue Paper Nr. 57, April 2009.

Woyke, Wichard 1993: Die Militärorganisation der NATO 1949 bis 1955, in: Maier, Klaus/Wiggershaus, Norbert (Hrsg.), Das Nordatlantische Bündnis 1949-1956, München, S. 133-146.

Yost, David S. 2010: NATO's Evolving Purposes and the Next Strategic Concept, in: International Affairs, London, Jg. 86, Nr. 2, S. 489-522.

Zagorski, Andrei 2007: Common European Neighbourhood and the Post Soviet Space, Friedrich Ebert Stiftung, 5th Roundtable of the Partnership with Russia in Europe, 19.-20.3.2007.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2003: Frieden und Krieg, Frankfurt/M.