

Sven Singhofen **Die NATO
und Russland.
Wie kann
die begonnene
Partnerschaft
gesichert werden?**

■ **Executive Summary**

Ten years after the adoption of the NATO-Russia Founding Act and five years after the establishment of the NATO-Russia Council, the general mood is anything but exuberant. Cooperation is in an ambivalent state, debates about the planned deployment of rockets in eastern Europe are causing tensions, and the Kosovo question, the enlargement of NATO towards the east and the future of the CFE Treaty are putting a considerable strain on the relations between NATO and Russia. The question is: What is the problem?

Cooperation between the two parties has been in place since 1991. Its legal framework is the NATO-Russia Founding Act of 1997, which also specifies their fields of cooperation. However, the overall record offers hardly any cause for rejoicing: The goal of a ‚new quality‘ as described in the 2002 Declaration of Rome has not yet been achieved.

There are three identifiable deficits: First, there is a clear imbalance in cooperation. It is true that a large number of Council meetings were held, but this political cooperation has no counterpart at the military level. Second, there is a lack of practical results. Mutual agreement has been achieved on some points at the political level, but military cooperation so far shows hardly any concrete results. And third, the markedly negative attitude of important foreign and security-policy elites in Russia towards NATO starkly contrasts with the good working relations within the NATO-Russia Council itself.

Die Beziehungen Russlands zur NATO sind auch zehn Jahre nach der Verabschiedung der NATO-Russland-Grundakte in hohem Maße ambivalent. Russland beteiligt sich einerseits als erstes Nicht-Mitglied der NATO an der Anti-Terror-Operation Active Endeavour im Mittelmeer. Andererseits häufen sich besonders in letzter Zeit die Differenzen wie etwa um die NATO-Erweiterung oder die Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Osteuropa. Ein Überblick über die aktuellen Defizite der Kooperation zwischen der NATO und Russland und die im Hintergrund wirkenden Faktoren kommt zu dem Schluss, dass es auch zukünftig nur einen eng begrenzten Spielraum für eine Ausweitung der Kooperation geben wird. Zugleich ist anzunehmen, dass die Partnerschaft auf absehbare Zeit in einem hohen Maße von Ambivalenz gekennzeichnet sein wird. Dem sollte durch einen Ansatz begegnet werden, der versucht, situative Reibungen zu minimieren und die Kooperation in unkontroversen Bereichen auszuweiten.

It seems that both sides are well aware of the cooperation deficits and the potential scope for further development. Both partners specified the latter as their goal, and it was addressed by an international working group in 2002 and 2004. However, it will not be possible to correct these deficits as long as their causes have not been eliminated. And there are quite a number of them.

To begin with, it may be said that Russia, currently a bureaucratic and authoritarian system, is an actor that does not comply with the fundamental elements and values of the North Atlantic Treaty. As a community of values, NATO can hardly ignore the wide value gap between Russia and itself. At the same time, Russia is successfully attempting to stabilize itself outwardly by conjuring up bogus enemies and using an anti-Western rhetoric. Moreover, Russia is endeavouring to re-establish itself as a great power. This per se limits cooperation with NATO, especially as the incentive for Russia to bind itself is very small. Resulting from this, the fears of a neo-imperialist Russia that have resurfaced in Poland, the Baltic states, and Georgia put a strain on cooperation between NATO and Russia. And finally, crucial segments of the foreign and security-policy elites in Moscow disapprove of cooperating with NATO anyway.

However, there also are problems within NATO. Thus, the fact that the alliance is currently going through a complex transformation process has a negative effect on cooperation with Russia. Another problem is the addition of new members to the alliance and, as a result of this, the extension of its area of operations into the post-Soviet region, with Moscow protesting vehemently against Georgia's and Ukraine's accession to NATO. Furthermore, US endeavours to skirt around the UN and other international regimes in its foreign policy have led to fears that Russia might lose its influence on the global stage and be marginalized in the long run. And finally, it should be mentioned that the views about cooperation with Russia differ within NATO itself, as the new East European members, the accession candidates, and other member states watch Moscow with a critical eye for diverse reasons. All in all, the deficits described above can be reduced to two factors: On the one hand, there are the structural differences be-

tween the cooperation partners, and on the other, there are the ongoing transformation processes on both sides.

Strained NATO-Russia relations are nothing new. The enlargement of the North Atlantic Alliance by east European countries and the Kosovo crisis of 1999 have led to tensions before. First, to continue reviving the relations, military cooperation should be enhanced, second, practical results should be sought at the political and military level, and third, the discrepancy in Russia between good cooperation in the NATO-Russia Council on the one hand and the reservations of the political elites in Moscow vis-à-vis the West on the other should be eliminated. However, there seems to be hardly any scope for all this at the moment.

Still, these endeavours should not be allowed to slacken. There are even several arguments in favour of continuing the security-policy cooperation. First: Even though the goals set in the Declaration of Rome have not yet been accomplished, much has already been achieved. Second: In the field of security policy, the cooperation that was established brings the two sides together in fighting new threats, such as that of terrorism. And third: After the end of the Cold War and the confrontation between the blocks, and in view of the new historical situation that emerged from it, Europe has no other option but to cooperate with Russia.

The West should not challenge cooperation with Russia. It should endeavour to minimize the frictions resulting from the structural differences and the transformation processes on both sides. Thus, the West could offer Moscow an adaptation of the CFE Treaty. With regard to the accession of Ukraine and Georgia to NATO, the West could refrain from taking overhasty steps. And it should try to expand cooperation on both sides wherever possible. Next to military cooperation, there certainly are enough other areas in which new perspectives are opening up.

■ **Keine Jubelstimmung trotz Jubiläen und erkennbarer Fortschritte**

Im Juni 2007 feierten die NATO und Russland den zehnten Jahrestag der Verabschiedung der NATO-

- 1) Als ein erkennbarer Fortschritt auf dem Gebiet der militärischen Kooperation kann beispielsweise die Ratifizierung des Status of Forces Agreement (SOFA) am 23.05.07 in der russischen Duma angeführt werden. Die Ratifizierung dieser Vereinbarung gibt den NATO-Mitgliedsstaaten, Teilnehmern des Partnership for Peace-Programms der NATO und der russischen Seite die rechtliche Grundlage, um an gemeinsamen militärischen Übungen auf russischem Territorium teilzunehmen. Ein weiterer Fortschritt ist die Verlängerung der russischen Beteiligung an der Operation Active Endeavour, die Anfang September erfolgte.
- 2) Von einer eventuellen Übergangsphase in den Beziehungen und einer möglichen Distanzierung der beiden Seiten voneinander gehen mittlerweile sowohl wissenschaftliche Beobachter als auch NATO-Insider aus. Vgl. etwa Trenin, Dmitrij, *NATO and Russia*, S. 4. Vgl. auch Monaghan, Andrew, „Prospects for Developing NATO-Russia Relations“, in: *Russian Analytical Digest*, No. 26, 04.09.2007, S. 16. Vgl. auch Safonow, Wiktor, „Ein Jubiläum nicht in Erfüllung gegangener Hoffnungen“, in: *RIA Nowosti*, 09.06.2007 (<http://www.de.rian.ru/analysis/20070609/66990154-print.html>).
- 3) Zu den wichtigsten Feldern der Zusammenarbeit zählen momentan nach NATO-Angaben: (1) Aktuelle Sicherheitsfragen; (2) der Kampf gegen den Terrorismus; (3) Non-Proliferation, Rüstungskontrolle und nukleare Fragen; (4) Raketenabwehr; (5) Handhabung von sicherheitsrelevanten Fragen für den Luftraum (airspace management); (6) Militärisch-militärische Kooperation (military-to-military cooperation); (7) Krisenmanagement; (8) Verteidigungsreform; (9) Logistik; (10) Zivile Notfälle; (11) Neue Bedrohungen

Russland-Grundakte sowie das fünfjährige Bestehen des NATO-Russland-Rats. Trotz erkennbarer Fortschritte in der Zusammenarbeit¹⁾ zwischen den einstigen Gegnern besteht aber bereits drei Monate nach diesen denkwürdigen Anlässen keine Jubelstimmung mehr, was die Kooperation zwischen der NATO und Russland angeht. Der Grund dafür liegt zum einen darin, dass die Kooperation sich, trotz der nach dem Amtsantritt von Präsident Putin im Jahr 2000 erzielten Verbesserungen in den Beziehungen, nach wie vor in einem ambivalenten Zustand befindet. Zum anderen gab es in den letzten Monaten die immer erhitzter geführte Debatten um die geplante Installation von amerikanischen Raketenabwehrsystemen in Osteuropa, die Statusfrage des Kosovo, die Frage der Erweiterung der NATO um neue Mitglieder aus Osteuropa und dem Kaukasus oder den KSE-Vertrag.

Steht die Kooperation zwischen den einstigen Gegnern vor einer erneuten Phase des Stillstands oder sogar der Abkühlung²⁾ Oder ist es für einen Abgang auf die Partnerschaft zwischen der NATO und Russland noch zu früh? Eine möglichst realistische Antwort auf diese Fragen sollte bei den derzeit vorhandenen Defiziten der Kooperation und den Hintergründen dafür ansetzen. Aus ihnen ergibt sich der mittel- und langfristige Spielraum für einen Abbau der Defizite und die, nach wie vor mögliche, Weiterentwicklung der Kooperation.

■ Wo hakt es? – Defizite der Kooperation

Die NATO und Russland arbeiten seit 1991, bzw. auf einer strukturellen Ebene seit 1997, zusammen. Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 stellt dabei den rechtlichen Rahmen für die Kooperation dar. Zugleich definiert sie auch die Bereiche der Zusammenarbeit.³⁾ In der Erklärung von Rom 2002 einigten sich die beiden Seiten schließlich auf die Bildung des NATO-Russland-Rats (NRC) als Gremium der gemeinsamen Konsultation und Entscheidungsfindung. Obwohl sich insbesondere seit 2002 die gemeinsamen Konsultationen intensiviert haben und es auch zu einer quantitativ beträchtlichen Zusammenarbeit im politischen und militärischen Bereich gekommen ist, fällt die Gesamtbilanz der Kooperation aber nach wie vor ambivalent aus. Die von beiden Seiten in der Er-

klärung von Rom 2002 behauptete bzw. als Zielmarke ausgegebene „neue Qualität“ wurde bisher nur bedingt erreicht. Vielmehr sind drei Defizite festzustellen.

(1) Zunächst ist insgesamt ein deutliches Ungleichgewicht in der Kooperation zu erkennen, denn das Hauptgewicht derselben lag bisher auf der politischen Ebene und dem Dialog im NRC.⁴⁾ Dies findet seinen empirischen Ausdruck in der Vielzahl von Sitzungen des NRC, Konferenzen, Workshops, Seminaren und Übungen, die seit der Wiederbelebung der Zusammenarbeit seit 2000, aber auch seit 2002 stattgefunden haben. Dieser politischen Kooperation steht jedoch kein vergleichbares Äquivalent auf der militärischen Ebene, insbesondere bei der praktisch-operativen Zusammenarbeit, gegenüber.⁵⁾

(2) Zudem lassen die praktischen Resultate der Zusammenarbeit nach wie vor zu wünschen übrig. So ist es auf der politischen Ebene zwar gelungen, in einigen Punkten zu einer gemeinsamen Einschätzung zu gelangen. Beispielsweise einigten sich Russland und die NATO-Staaten auf eine gemeinsame Bewertung der Terrorgefahr im euro-atlantischen Raum, auf eine Bewertung der bisher gemachten gemeinsamen Erfahrungen beim Einsatz von friedenserhaltenden Truppen im Balkan und auf der Grundlage dieser Bewertung auf die politischen Modalitäten (Political Military Guidance) zukünftiger gemeinsamer Peacekeeping-Operationen.⁶⁾ Der Hauptakzent liegt dabei jedoch im Moment noch auf dem Gebiet der Vorbereitung der technischen und konzeptionellen Grundlagen für die weitere Kooperation. In einem der Kernbereiche auf der militärischen Ebene, der militärisch-militärischen Zusammenarbeit, haben die bisherigen Bemühungen jedoch wenig an praktischen Resultaten hervorgebracht. An den bestehenden Defiziten in puncto Interoperabilität⁷⁾ der Streitkräfte hat sich daher nur bedingt etwas geändert.

(3) Schließlich steht die deutliche Ablehnung der NATO durch entscheidende außen- und sicherheitspolitische Eliten auf der russischen Seite in einem scharfen Kontrast zu den guten Arbeitsbeziehungen im NRC. Die russische Führung behandelt die NATO zumindest mit Blick auf die russische Öffentlichkeit, beispielsweise in der Frage der Erweiterung der Allianz, nach wie vor wie einen Gegner und sieht

und Herausforderungen; (12) Verbesserung des öffentlichen Verständnisses der NATO-Russland-Kooperation. Vgl. NATO-Russia Council, Key areas of NRC cooperation (<http://www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html>).

- 4) In diesem Befund stimmt die überwiegende Anzahl der Beobachter überein. Vgl. etwa Wiest, Margarete, „Russlands neue Partnerschaft mit der NATO“, in: Gorzka, Gabriele/Schulze, Peter W. (Hrsg.), *Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie*, Frankfurt/New York 2004, S. 361–388. Vgl. auch Lyne, Roderic/ Talbott, Strobe/ Watanabe, Koji, *Engaging with Russia. The Next Phase – A Report to the Trilateral Commission*, Washington, Paris, Tokyo 2006. Vgl. auch Adomeit, Hannes, *Inside or outside? Russia's Policies Towards NATO*, SWP-Working Paper 01/2007. Vgl. auch Akker, Rad van den/ Rühle, Michael, „Putting NATO's Riga Summit into Context“, in: *Russia in Global Affairs*, vol. 5, No. 2, April – June 2007, S. 84–92.
- 5) So beteiligt(e) sich Russland etwa an der NATO-Operation Active Endeavour im Mittelmeer lediglich mit einem Schiff, zuerst mit der Fregatte Pytlivij bzw. seit kurzem mit der Fregatte Ladnyj. Vgl. dazu vor allem Adomeit, Hannes, *Inside or Outside?*, S. 16. So auch Wiest, Margarete, *Russlands neue Partnerschaft mit der NATO*, S. 381–382.
- 6) Vgl. Statement. Meeting of the NATO-Russia Council at the level of Ministers of Foreign Affairs. Madrid, 04.06.2003 (<http://www.nato.int>), zitiert nach: Wiest, Margarete, *Russlands neue Partnerschaft mit der NATO*, S. 380.
- 7) Der Begriff der „Interoperabilität“ bezeichnet die Fähigkeit moderner Streitkräfte, bei militärischen Einsätzen innerhalb einer multinationalen Befehlskette und im Verbund mit den Streitkräften anderer

Staaten zu operieren. Vgl. dazu Adomeit, Hannes, *Inside or Outside?*, S. 14.

8) Vgl. dazu Lyne, Roderic/ et al., *Engaging with Russia*, S. 112–113.

9) So haben sowohl der neue russische Verteidigungsminister Anatolij Serdjukow, der russische Außenminister Lawrow, der russische Präsident Putin als auch der NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer bei verschiedenen Gelegenheiten (Treffen des NATO-Russland-Rats in Brüssel am 14.06.07, Treffen und Konferenz des NATO-Russland-Rats in Moskau und St. Petersburg am 25.06.07 und 26.06.07) den Wunsch bekräftigt, die Zusammenarbeit weiter auszubauen und weiterzuentwickeln. Auch die Abschlusserklärung des letzten NATO-Gipfels in Riga vom November 2006 formuliert ein deutliches Bekenntnis zum Ausbau der Kooperation. Vgl. etwa Chairman's statement. Anniversary meeting of the NATO-Russia Council, Moscow, 26.06.2007 (<http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07062e.html>). Vgl. auch *RIA Novosti*, 25.06.2007: NATO-Chef setzt auf Russland als Partner (<http://de.rian.ru/world/20070625/67744218-print.html>). Vgl. auch *RIA Novosti*, 26.06.2007: Russland will mit NATO effektiver kooperieren (<http://de.rian.ru/world/20070626/67825065-print.html>).

10) So fand zu diesem Thema zuletzt im Februar 2007 in Wilnius ein Seminar auf der Ebene hochrangiger Verteidigungs- und Militärexperten beider Seiten statt, das sich unter dem Titel „Enhancing the Partnership: NATO's Transformation, Russian Military Reform, and the Future of NATO-Russia Defence Cooperation“ mit diesem Thema befasste. Vgl. *NATO News*, High-level talks focus on enhancing NATO-Russia

sich durch die mögliche Aufnahme neuer Mitglieder bedroht. Im privaten Gespräch und im Austausch im Rahmen des NATO-Russland-Rats bekennen die gleichen Generäle und Politiker hingegen, dass sie in der Existenz und Erweiterung der NATO keine Bedrohung für Russland sehen.⁸⁾

■ Zwei Transformationen und der Spielraum für einen Ausbau der Kooperation

Offensichtlich sind sich beide Kooperationspartner der Defizite in der Kooperation und der Tatsache bewusst, dass die begonnene Partnerschaft derzeit noch einen großen Spielraum für eine Weiterentwicklung bietet, denn beide Seiten haben sich wiederholt zu diesem Ziel bekannt⁹⁾ und es auch zum Gegenstand gemeinsamer Bemühungen gemacht.¹⁰⁾ Eine aus Wissenschaftlern, Fachleuten und Praktikern zusammengesetzte internationale Arbeitsgruppe zu den NATO-Russland-Beziehungen hat sich zudem 2002 und 2004 darum bemüht, konkrete praktische Vorschläge zur Realisierung dieses Ziels zu erarbeiten.¹¹⁾ Die Vielzahl der dabei erarbeiteten Vorschläge verdeutlicht, dass es genügend Möglichkeiten für einen Ausbau der Kooperation gibt, wobei die größten Potenziale für den Ausbau der Partnerschaft im Bereich der militärisch-militärischen Zusammenarbeit liegen.¹²⁾

Der momentane Zustand der Beziehungen kann jedoch insbesondere in seiner Ambivalenz auf einige bereits seit längerer Zeit existierende Faktoren und Entwicklungen sowohl auf russischer Seite als auch auf der Seite der Allianz zurückgeführt werden. Daher liegt es auf der Hand, dass sich an den Defiziten und somit an dem ambivalenten Gesamtzustand der Beziehungen aller Voraussicht nach so lange nichts ändern wird, wie sich nichts an den zugrundeliegenden Ursachen und Problemen ändert.

Russland ist in seiner momentanen Verfassung als bürokratisch-autoritäres System zunächst kein Akteur, der den Grundlagen und Prinzipien des Nordatlantikvertrags entspricht.¹³⁾ Da sich das nordatlantische Bündnis aber auch als Wertegemeinschaft versteht, kann es die feststellbare Wertelücke zu Russland nur bedingt ignorieren. Zugleich versucht das autoritäre Russland heute wieder, sich auch durch eine Abgrenzung nach außen mittels künstlich aufge-

bauter Feindbilder und eine antiwestliche Rhetorik zu stabilisieren.¹⁴⁾ Dass diese Strategie aufgeht, wird dadurch belegt, dass das nordatlantische Bündnis in großen Teilen der russischen Bevölkerung mittlerweile wieder stärker als Gegner und als Bedrohung wahrgenommen wird als noch vor wenigen Jahren.¹⁵⁾

Auch die spezifische Art und Weise, in der Russland versucht, seine außenpolitische Identität neu zu bestimmen, erschwert aus mehreren Gründen eine konstruktive Kooperation. Zunächst ergeben sich aus dem Anspruch, eine Rolle als bestimmender Akteur (Großmacht) in den internationalen Beziehungen einzunehmen,¹⁶⁾ per se gewisse Beschränkungen und Vorbehalte hinsichtlich einer Kooperation mit der NATO, denn für eine Großmacht bestehen aufgrund ihrer realen oder perzipierten Machtfülle geringere Anreize für eine freiwillige Bindung in einer sicherheitspolitischen Kooperation als für Regionalmächte oder kleinere Staaten. Im Gegenteil ist der Anreiz groß, sich möglichst wenig zu binden oder sogar ein eigenes Militärbündnis zu bilden. Der Anspruch auf eine Sonderbehandlung sowie auf eine exklusive Einflussphäre leiten sich ebenfalls aus einem solchen Selbstverständnis als Großmacht ab. Belastend für die Kooperation mit der NATO wirkt dabei, dass zum einen alte Ängste in der Nachbarschaft Russlands (Polen, Baltikum, Georgien) vor einem neo-imperialen Russland wieder zum Leben erweckt bzw. bestätigt werden und zum anderen eine Konkurrenzsituation Russlands mit der NATO im postsowjetischen Raum entsteht.¹⁷⁾

Neben der Innen- und Außenpolitik spielt auch die sicherheitspolitische Ebene eine Rolle bei den beobachteten Defiziten. So wird der Kooperation mit der NATO in Russland von entscheidenden Teilen der außen- und sicherheitspolitischen Eliten (Außenministerium, Verteidigungsministerium, Generalität) nach wie vor ein erheblicher Widerstand entgegengebracht, was sich zum einen aus dem innerrussischen Gegensatz zwischen Euro-Atlantikern (Westlern) und Eurasiern und zum anderen aus der Furcht um den Verlust von Privilegien und Einfluss erklärt.¹⁸⁾ Ein wesentliches Hindernis für eine Ausweitung der praktisch-operativen Zusammenarbeit muss auch in der derzeitigen Verfassung der russischen Streitkräfte gesehen werden.¹⁹⁾ Nach wie vor sind die Streitkräfte

defence cooperation (<http://www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0228a.html>).

- 11) Zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zu den NATO-Russland-Beziehungen vgl. Hunter, Robert E./ Rogov, Sergey M., *Engaging Russia as Partner and Participant. The Next Stage of NATO-Russia Relations*, Rand Corporation, Santa Monica 2004. Vgl. auch Hunter, Robert E./ Rogov, Sergey M./ Olikier, Olga, *NATO and Russia: Bridge-Building for the 21st Century. Report of the Working Group on NATO-Russia Relations*, Rand Corporation, Santa Monica 2002.
- 12) Diesem Bereich wird auch seitens der NATO und seitens Russlands eine strategische Rolle für die Weiterentwicklung der Beziehungen beigemessen Vgl. *NATO News*. High-level talks focus on enhancing NATO-Russia defence cooperation (<http://www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0228a.html>). Vgl. auch Riga Summit Declaration, Abs. 40 (<http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>). Vgl. auch *NATO News*. New Russian Minister looks to cooperation with NATO (<http://www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0614d.html>).
- 13) In der Präambel des Nordatlantikvertrags ist festgehalten, dass die unterzeichnenden Parteien bestrebt sind, „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten“. Vgl. Der Nordatlantikvertrag, Washington April 1949 (<http://www.nato.int/docu/other/de/treaty-de.htm>).
- 14) Vgl. Piontkowskij, Andrej, US/ Russia: Confrontation with the West plays well in Russia, in: RFE/ RL, Interview, 01.07.2007 (<http://>

www.rferl.org). Vgl. auch Schewzowa, Liliya, „Garantiert ohne Garantie. Rußland unter Putin“, in: *Osteuropa*, 56. Jg., Heft 3, März 2006, S. 3-18. Vgl. auch Russia Profile Weekly Experts Panel: US New Imperialism vs. Russia's New Revisionism, June 8, 2007 (<http://www.russiaprofile.org>). Vgl. auch FAZ, 27.06.2007, S. 6: „De Hoop Scheffer kritisiert Moskau“.

- 15) Nach Jurij Lewada, einem renommierten russischen Soziologen und Meinungsforscher, haben die aus sowjetischer Zeit übernommenen Denkmuster (regionale Vormachtrolle Russlands, Großmachtstatus Russlands, Perzeption einer Einkreisung Russlands durch den Westen, Ablehnung westlicher Werte, Vorstellungen einer eigenständigen russischen Zivilisation) für die einfachen russischen Bürger die Funktion einer psychologischen Krücke. Diese Vorstellungen sind psychologische Mechanismen, um die Brüche und Unsicherheiten der nach wie vor andauernden politischen und ökonomischen Transformation im Lande auszugleichen und zu kompensieren. Vgl. dazu Margareta Mommsen, *Wer herrscht in Russland? Der Kreml und die Schatten der Macht*, München 2003, S. 221-225.
- 16) Zur Neuausrichtung der russischen Außenpolitik vgl. Trenin, Dmitrij, „Der Westen und Russland. Das verlorene Paradigma“, in: *Russland-analysen*, Nr. 88/ 03.02.2006, S. 2-5. Vgl. auch Adomeit, Hannes, „Rückkehr auf die Weltbühne“, in: *Internationale Politik*, 61. Jahrgang, Nr. 7, Juli 2006, S. 6-13. Vgl. auch Rahr, Alexander, „Geopolitischer Infantilismus“, in: *Internationale Politik*, 61. Jahrgang, Nr. 7, Juli 2006, S. 14-21. Zu den Kooperationsvorbehalten, die sich aus der Großmachtrolle Russlands ergeben, siehe Wiest, Margarete, *Russlands*

in ihrer personalen Ausstattung – sprich: einer Anzahl von 1,1 Millionen Angehörigen –, in ihrem Ausbildungsstand sowie in der Versorgung mit adäquater moderner Ausrüstung den Sicherheitsanforderungen und Herausforderungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges nur bedingt angepasst.²⁰⁾

Was die NATO angeht, so ergeben sich mehrere Probleme aus der Tatsache, dass die Allianz ihrerseits seit einigen Jahren einen schwierigen Prozess der Transformation²¹⁾ durchläuft. Zunächst ist hier die Erweiterung der NATO um neue Mitglieder zu nennen. Aus Sicht der Allianz ist dies alles andere als ein Grund zum Trauern, trägt dieser Prozess doch zugleich den Sicherheitsanforderungen der alten als auch den selbstbestimmten Wünschen der neuen Mitglieder Rechnung. Der Widerstand Moskaus gegen eine weitere Fortsetzung dieses Prozesses ist in letzter Zeit allerdings gewachsen. Moskau hat insbesondere gegen die Aufnahme der Ukraine und Georgiens heftigen Widerstand angekündigt,²²⁾ denn es sieht darin ein Vordringen der Allianz und vor allem der USA in den als russische Einflusssphäre definierten postsowjetischen Raum und damit verbunden das Risiko einer geostrategischen Isolierung Russlands.

Auch die mit der Transformation der NATO verbundene Ausweitung des Einsatzgebiets des Bündnisses sieht Moskau kritisch, ergibt sich aus ihr doch aus Moskauer Sicht eine unangemessene Inanspruchnahme einer globalen sicherheitspolitischen Zuständigkeit des westlichen Verteidigungsbündnisses, die dem Gestaltungsanspruch Russlands als Großmacht entgegensteht. In Verbindung mit einer Demokratisierungsmission des Bündnisses wird daraus zugleich auch eine, zumindest implizite, Bedrohung für Russland sowie eine „Konkurrenz“ zwischen den Kooperationspartnern im postsowjetischen Raum abgeleitet.

Ein weiteres Problem ist die Frage der Architektur eines Systems kooperativer Sicherheit auf internationaler Ebene und insbesondere der Rolle der Vereinten Nationen in diesem System. Amerikanische Bestrebungen, die UN oder andere internationale Regime (ABM-Vertrag) zu umgehen und dauerhaft auszuschalten,²³⁾ haben auf russischer Seite die Befürchtung genährt, nicht nur einmalig wie 1999 bei der Kosovo-Krise, sondern dauerhaft der Einfluss-

möglichkeiten auf internationaler Bühne beraubt und somit marginalisiert zu werden. Aus russischer Sicht, und im Übrigen nicht nur aus russischer Sicht, sind NATO-Einsätze wie auch eine russische Beteiligung an solchen Einsätzen daher nur unter UN-Mandat vorstellbar.²⁴⁾

Schließlich gibt es, was eine Partnerschaft und Kooperation der NATO mit Russland angeht, innerhalb der nordatlantischen Allianz unterschiedliche Auffassungen. Die neuen osteuropäischen Mitglieder – angefangen mit den baltischen Mitgliedsländern über Polen bis zu den Tschechen und Ungarn –, die weiteren Anwärter auf eine Mitgliedschaft wie etwa Georgien, aber neuerdings auch andere europäische Mitglieder wie Norwegen oder Finnland stehen einer Kooperation mit Russland aus unterschiedlichen Motiven kritisch gegenüber.²⁵⁾ Eine stärkere Kooperation mit Russland befürworten hingegen Deutschland, Frankreich und Italien.

Die beschriebenen Defizite in der Kooperation und die daraus resultierende Ambivalenz in der Kooperation zwischen der NATO und Russland können somit im Kern auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Dies sind zum einen strukturelle Unterschiede zwischen den Kooperationspartnern und zum anderen die anhaltenden Transformationsprozesse auf beiden Seiten. So lange diese strukturellen Unterschiede fortbestehen und die Transformationsprozesse nicht zu einem für die Kooperation förderlichen Abschluss kommen, scheint der Spielraum für eine Veränderung der bestehenden Defizite, d. h. für eine substantielle qualitative Verbesserung der NATO-Russland-Kooperation, nur sehr begrenzt vorhanden zu sein.

■ Fazit

Ordnet man die derzeitige Situation abschließend in die bisherige Entwicklung der NATO-Russland-Beziehungen ein, dann fällt eine gewisse Parallelität auf. Zu einer ausgeprägten Belastung im Verhältnis zwischen der NATO und Russland führte bereits vor 1999 insbesondere die Erweiterung des Bündnisses um osteuropäische Länder, aber auch die Kosovo-Krise 1999. Belastungen sind insofern für die Kooperation der NATO mit Russland nichts gänzlich Neues. Nach dem Amtsantritt von Präsident Putin

Kooperation mit der NATO, S. 60.

- 17) Vgl. dazu ausführlich Adomeit, Hannes, *Inside or Outside?*, S. 22–30.
- 18) Vgl. dazu Wiest, Margarete, *Russlands neue Partnerschaft mit der NATO*, S. 382. Vgl. auch Piontkowskij, Andrej, „Putin’s Rapprochement with the West: Tactical Ploy or Strategic Choice?“, in: Weidenfeld, Werner/ Koch-Weser, Caio/Bergsten, C. Fred/Stützle, Walther/Hamre, John (Hrsg.), *From Alliance to Coalitions – The Future of Transatlantic Relations*, Gütersloh 2004, S. 221–234, hier S. 225.
- 19) Vgl. dazu Adomeit, Hannes, *Inside or Outside?*, S. 19. Vgl. auch Herspring, Dale, „Rebuilding the Russian Military“, in: *Russia Profile*, vol. IV, Issue 5, June/ 2007, S. 37–40. Vgl. auch Schwarbecher, Heinrich, „Die Situation der russischen Streitkräfte“, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Analysen & Argumente*, Ausgabe 44, September 2007.
- 20) Vgl. dazu Adomeit, Hannes, „Militärmacht und Waffenexporte: „Großmacht“-Attribute oder rostende Restbestände?“, in: Schröder, Hans-Henning (Hrsg.), *Russland in der internationalen Politik – Rückkehr einer Großmacht*. SWP-Projektpapier, April 2007, S. 11–17, hier S. 12.
- 21) Zur Transformation der NATO vgl. Rühle, Michael, „Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 43/ 2006, S. 3–10.
- 22) So hat etwa der russische Außenminister Lawrow kürzlich auf einer Pressekonferenz erklärt, Moskau sehe in der Erweiterung der NATO einen Rückfall in den Kalten Krieg, da diese weniger durch eine sicherheitspolitische Notwendigkeit als vielmehr in erster Linie durch politische Aspekte begründet sei. Vgl.

RIA Nowosti, 05.07.2007: Russlands Außenminister: NATO-Erweiterung ist Rückfall in den Kalten Krieg (<http://de.rian.ru/safety/20070705/68427960-print.html>).

- 23) Zum Wandel in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik vgl. Lynch, Allen, „Russia and NATO: Expansion and Coexistence?“, in: Chudolej, K. K. (Hrsg.), *Rossija i NATO. Nowye sfery partnerstwa*, St. Peterburg 2004, S. 6–22.
- 24) Dies hat Präsident Putin in seiner Rede auf der Sicherheitspolitischen Konferenz in München Anfang 2007 deutlich zum Ausdruck gebracht. Vgl. *RIA Nowosti*, 10.02.2007: NATO expansion erodes international trust – Putin (<http://en.rian.ru/world/20070210/60512299-print.html>).
- 25) Dies hat sich 2001 bereits in der Diskussion um die Konstruktion des neuen NATO-Russland-Rats gezeigt. Wie Margarete Wiest darlegt, stand 2001 für die Reform des PJC ein Vorschlag des britischen Premiers Blair im Raum, der Russland in bestimmten Fragen ein den NATO-Mitgliedern gleichwertiges Stimmrecht und so eine Art Halbmitgliedschaft gegeben hätte. Diesen Plan lehnten die neuen osteuropäischen NATO-Mitglieder und letztlich auch die amerikanische Seite jedoch ab. Vgl. Wiest, Margarete, *Russlands neue Partnerschaft mit der NATO*, S. 374–377. Auch die aktuellen Pläne zur Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien lassen sich auf Vorbehalte gegenüber Russland zurückführen.
- 26) So wird sich Russland in den nächsten ein bis zwei Jahren voraussichtlich nicht zu einer stabilen Demokratie entwickeln und auch von seiner neudefinierten Rolle in den internationalen Beziehungen nicht abrücken. Dies ist nur über einen längeren

2000 gelang es aber, diese Belastungsproben zu überwinden und die Kooperation der beiden Seiten wieder aufzunehmen und zu erneuern.

Wollte man diese Erneuerung der Beziehungen fortsetzen, so würde dies logischerweise voraussetzen, dass man in erster Linie dort ansetzt, wo momentan die Defizite liegen. Konkret würde dies erfordern, dass man erstens die Zusammenarbeit auf der militärischen Ebene stärkt, zweitens sowohl auf der politischen als auch auf der militärischen Ebene zu substanzielleren praktischen Resultaten gelangt und schließlich drittens das Missverhältnis zwischen der vertrauensvollen und konstruktiven Zusammenarbeit im NATO-Russland-Rat und den weitreichenden Vorbehalten gegenüber dem Westen auf höchster politischer Ebene in Russland abbaut bzw. ausräumt.

Geht man davon aus, dass der Spielraum für eine Weiterentwicklung der NATO-Russland-Beziehungen im Wesentlichen von den strukturellen Unterschieden sowie den fortschreitenden Transformationsprozessen auf beiden Seiten bestimmt wird, dann scheint dieser Spielraum vorerst jedoch eher begrenzt zu sein. Denn es ist davon auszugehen, dass diese Transformationen fort dauern werden und sich auch an den strukturellen Unterschieden nur wenig ändern wird.²⁶⁾ Insofern ist auch davon auszugehen, dass es noch auf absehbare Zeit zu Reibungen zwischen den Kooperationspartnern kommen wird.

Es besteht jedoch kein Grund, diese Annahmen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Kooperation zwischen der NATO und Russland zum Anlass zu nehmen, bei den Bemühungen um eine Kooperation mit Russland nachzulassen. Im Gegenteil sprechen mehrere Gründe für ein Festhalten an der begonnenen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Russland:

(1) Auch wenn man noch nicht die in der Erklärung von Rom 2002 gesteckten Ziele erreicht hat, so hat man doch Einiges erreicht. Nichts belegt dies deutlicher als das öffentliche Bekenntnis beider Seiten, sich nicht mehr als Feinde, sondern als Partner zu betrachten. Auch kann trotz der nach wie vor bestehenden Defizite auf Fortschritte in der Kooperation verwiesen werden, die zum Teil in der Öffentlichkeit nicht immer hinreichend gewürdigt werden. So ist Russland das erste Nicht-Mitglied der NATO, das

sich an Operationen des Bündnisses (Active Endeavour) beteiligt. Die mittlerweile aufgebaute Struktur des NATO-Russland-Rats bildet eine weitaus bessere institutionelle Grundlage für die Zusammenarbeit als der Ständige Gemeinsame Partnerschaftsrat.

(2) Darüber hinaus ist sowohl in Europa als auch in anderen Regionen der Welt eine sicherheitspolitische Kooperation mit Russland eingeleitet worden, die beide Seiten in der Bekämpfung neuer Gefahren (Terrorismus) zusammenführt und insofern von substantiellem Interesse für beide Seiten ist.

(3) An einer Kooperation mit Russland in Sicherheitsfragen führt auch angesichts der veränderten historischen Situation und dem Ende der Blockkonfrontation, insbesondere aus europäischer Perspektive, kein Weg vorbei. Russland ist allein aus geographischen Gründen ein natürlicher Teil der europäischen Sicherheit und eine Mitarbeit Russlands ist für die Lösung vieler Konflikte, mit der sich die NATO in Europa aber auch global konfrontiert sieht, unabdingbar.

Aus diesen Gründen sollte die Zielsetzung auf westlicher Seite prinzipiell bleiben, die begonnene Kooperation zwischen der NATO und Russland weiter voranzutreiben. Wenn die oben aufgestellten Annahme, dass der Spielraum für einen Abbau der bestehenden Defizite dabei noch auf absehbare Zeit begrenzt bleiben wird und es gleichzeitig fortgesetzt zu Reibungen zwischen den Kooperationspartnern kommen wird, sich tatsächlich bewahrheiten sollte, dann sollte versucht werden, dieser Entwicklung durch ein zweigleisiges Vorgehen zu begegnen.

Es sollte erstens versucht werden, die aus den strukturellen Unterschieden und den Transformationsprozessen entstehenden Reibungen zu minimieren. So könnte beispielsweise bei einem der aktuellen Streitpunkte zwischen Russland und dem Westen, dem KSE-Vertrag, Moskau zugestanden werden, dass der Vertrag an die neuen Realitäten angepasst wird und die Rüstungsbestände der neuen osteuropäischen NATO-Mitglieder nicht länger der russischen Seite angerechnet werden. Zugleich sollte aber auf einem Abzug der verbliebenen russischen Truppen aus Moldau und Georgien bestanden werden.²⁷⁾

Ein weiteres Beispiel ist die Frage der Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO. Hier spre-

Zeitraum möglich. Die Vorbehalte auf osteuropäischer Seite gegenüber Russland werden sich daher nur über einen längeren Zeitraum abbauen lassen. Auch die Transformation der NATO selbst wird noch für einige Zeit andauern.

- 27) Vgl. dazu Trenin, Dmitrij, *NATO and Russia*, S. 2–3. Vgl. auch Babich, Dmitrij, „The End of Arms Control? Russia’s Attempts to Renegotiate the CFE Treaty have yet to produce results“, in: *Johnson’s Russia List*, 19.06.2007 (<http://www.cdi.org/Russia/Johnson/2007-137-28.cfm>). Vgl. auch Sagorskij, Andrej, *Moskau will das Verhältnis zum Westen neu verhandeln*, S. 3–6.

chen einige Faktoren (interne Konflikte, demokratische Defizite, angespanntes Verhältnis zu Russland) gegen eine überhastete Aufnahme dieser Staaten in das Bündnis. Daher macht es Sinn, in dieser Frage behutsam und keinesfalls übereilt vorzugehen. So wäre es möglich, die Aufnahmefähigkeit der NATO nicht zu überfordern und den nach wie vor bestehenden russischen Vorbehalten gegenüber der NATO zu begegnen. Aus deutscher und europäischer Sicht gilt es hierbei, insbesondere gegenüber der amerikanischen Position weiterhin darauf hinzuweisen, dass bei einem zu baldigen Beitritt der Ukraine und Georgiens zur NATO ungelöste Konflikte in das Bündnis importiert werden könnten.²⁸⁾

Zweitens sollte zur gleichen Zeit versucht werden, die Kooperation auszubauen, wo immer dies möglich ist. Der Bereich, der hier unter sicherheitspolitischen Aspekten die größte Bedeutung hat, ist sicherlich die militärisch-militärische Zusammenarbeit. Hier gilt es, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um eine Interoperabilität herzustellen. Im Bereich der Zusammenarbeit bei zivilen Notfällen könnte die Kooperation durch eine weitere Verstärkung der Fähigkeiten des Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, die Zusammenlegung relevanter Kapazitäten, den Austausch von Informationen, durch gemeinsame Übungen, Seminare und Einsätze sowie durch den gemeinsamen Einsatz bei Naturkatastrophen und Rettungsaktionen auf See ausgebaut werden.²⁹⁾

- 28) Zu einer näheren Begründung vgl. insbesondere Kamp, Karl-Heinz, „NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga“, in: *Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Nr. 32, November/2006. Vgl. auch derselbe, „Ukraine: Not Ready for NATO“, in: *International Herald Tribune*, 10.07.2006. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, *NATO and Russia*, S. 2. Vgl. auch Lyne, Roderic/Talbot, Strobe/Watanabe, Koji, *Engaging with Russia*, S. 113–115.
- 29) Ein Ausbau der Zusammenarbeit in diesem Bereich scheint, auch wenn er vielleicht aus sicherheitspolitischer und militärischer Sicht auf den ersten Blick nicht besonders wertvoll zu sein scheint, aus mehreren Gründen wichtig und vielversprechend: Erstens ist eine Zusammenarbeit in diesem Bereich durch den zivilen Charakter weitgehend unkontrovers. Zweitens ist eine Zusammenarbeit bei zivilen Notfällen besonders geeignet, um das bestehende Misstrauen gegenüber der NATO in weiten Kreisen der russischen Bevölkerung abzubauen. Drittens wäre eine solche Zusammenarbeit angesichts der annehmbar hohen Tiefenwirkung auch besonders öffentlichkeitswirksam, da eine Beschränkung der Berichterstattung in Fällen der Zusammenarbeit wenig wahrscheinlich ist.