

Matthias Dembinski / Hans-Joachim Schmidt /
Bruno Schoch / Hans-Joachim Spanger

Nach dem Kaukasus-Krieg: Einbindung statt Eindämmung Russlands

HSFK-Report 6/2008



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: info@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-74-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Kaukasus-Krieg hat die Frage nach Russlands Platz in der europäischen Sicherheitsordnung mit aller Dringlichkeit auf die internationale Tagesordnung gesetzt. Viel zu lange hat der Westen diese Frage verdrängt und russische Interessen anderen Herausforderungen sowie der Bewahrung seiner Handlungsfreiheit untergeordnet.

Sicherheit in Europa ist jedoch nicht ohne oder gar gegen Russland zu haben. Russland muss daher in die Organisation der europäischen Sicherheit einbezogen werden. Das gilt umso mehr angesichts des Paradoxon, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit für beide Seiten unverzichtbar geworden ist, während sich in der Sicherheitspolitik eine gegenläufige Logik durchsetzte: Die Osterweiterung von NATO und EU schließt Russland aus, das seinerseits zwischen dem Anspruch gleichberechtigter Mitgestaltung und der Frustration schwankt, marginalisiert zu sein. Wir kritisieren diese Ausgrenzungs- und Konfrontationslogik, die zur Verhärtung in Moskau beigetragen hat. Sie gilt es umzukehren. Wir schlagen dafür einen paneuropäischen Annäherungsprozess vor. Dieser ist von den Hauptakteuren Russland, USA und Europäische Union gemeinsam einzuleiten – unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Interessen.

Nach dem Sieg im Kaukasus verkündete der russische Präsident Medwedjew eine neue Doktrin, die als Bekenntnis zu einer Politik der Interessen- und Einflussphäre verstanden werden muss. Er bezog sich dabei auf Washingtoner Vorbilder, denen Moskau auch in anderer Hinsicht folgte – bei der nach dem Kosovo-Muster verkündeten Anerkennung Südossetiens und Abchasiens. Allerdings unternahm Russland dabei nicht einmal den Versuch, Verfahren der Konfliktregelung zu folgen. Der Krieg im Kaukasus hat Russland mit Aplomb auf die Bühne europäischer Machtpolitik zurückgebracht. Die Botschaft war jedoch nicht, dass Moskau das Interesse an sicherheitspolitischer Kooperation verloren habe. Vielmehr wünscht Russland eine Kooperation, die sich nicht länger unter den Bedingungen einer unipolaren Hegemonie des Westens vollzieht, sondern unter Anerkennung einer multipolaren Interessenvielfalt. Die Marginalisierung und Demütigung durch den Westen hat wesentlich zu Russlands Entfremdung beigetragen und nicht, wie vielfach behauptet, allein seine autoritäre Entwicklung.

In den USA begriff man Russlands Kriegseintritt am 8. August 2008 als Wendepunkt. Während Hardliner unterschiedlicher Couleur den Kreml für den Krieg verantwortlich machen und sowjetisch-imperiale Machtpolitik wittern, plädieren Anhänger einer pragmatisch-realistischen Linie für eine Russlandpolitik, die gemeinsamen Interessen Rechnung trägt und deshalb auf eine neuerliche NATO-Erweiterung verzichtet. Für die Bush-Administration spielte Moskau kaum eine Rolle. Geblendet von der eigenen militärischen Stärke und von der Vision eines unaufhaltsamen Siegeszugs liberaler Ordnungsvorstellungen setzte Washington nach 9/11 auf eine Doppelstrategie: Sie forderte eine Demokratisierung Russlands und ignorierte die Moskauer Wünsche nach Anerkennung und Mitsprache. Die Bush-Administration brüskierte Moskau, indem sie Rüstungskontrollverträge demontierte und alles unternahm, um die Allianz beschleunigt an Russlands Grenzen vorzuschieben. Immerhin unterließ es George W. Bush, nach dem Kaukasus-Krieg Entscheidungen zu fällen, die den Handlungsspielraum seines Nachfolgers ungebührlich

eingeschränkt hätten. Dessen Russlandpolitik ist bislang nicht erkennbar, doch wird sie von einer Stimmung geprägt sein, in der die Gewissheiten des liberalen Fortschritts und konkurrenzloser amerikanischer Vormacht viel von ihrem Glanz verloren haben.

Für die EU sind die Beziehungen mit Russland eine ihrer wichtigsten Gestaltungsaufgaben. Solche sucht sie traditionell durch die Schaffung dichter Netze vertraglicher Regelungen zu bewältigen. Die „strategische Partnerschaft“ mit Russland steht indes seit der Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten, von denen einige auf prinzipielle Abgrenzung von Russland setzen, in Frage. Der Krieg im Kaukasus spitzte diese Gegensätze weiter zu und führte die EU an den Rand einer Blockade. Doch gelang es der französischen Präsidentschaft, ungewöhnliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. So vermittelte Nicolas Sarkozy den 6-Punkte-Plan zur Beendigung der Kampfhandlungen, schuf mit der Entsendung einer europäischen Mission die Voraussetzungen für den Abzug russischer Truppen aus „Kerngeorgien“ und initiierte mit dem Genfer Prozess ein Verfahren, das zur Überwindung des Konflikts beitragen kann. Allerdings erforderte der EU-interne Konsens Kompromisse: War Brüssel bislang darauf bedacht, seine Beziehungen zu Russland und zur Ukraine im Gleichklang zu halten, so gewinnen zunehmend geostrategische Überlegungen einer Eindämmung Russlands an Bedeutung. Sie schlagen sich u.a. im geplanten Assoziationsabkommen mit Kiew und in der Annäherung an Weißrussland nieder. Eigene Konturen gewann die EU indes auch gegenüber den USA, denn ihre Konfliktbewältigung im Kaukasus widerspricht ebenso wie die angestrebte Verständigung mit Russland der Bush-Regierung, die einseitig auf Georgien setzt und sich unzweideutig gegen Russland abgrenzt.

Der Kaukasus-Krieg hat nicht nur die Abgrenzung auf die Spitze getrieben, er bietet auch Chancen für eine erneuerte sicherheitspolitische Kooperation. Sie erfordert einen *Grand Bargain* mit Russland. Wir plädieren für die Einleitung eines Prozesses der paneuropäischen Annäherung, der die gegensätzlichen Sicherheitsbedürfnisse so zu moderieren vermag, dass sie sich sukzessive überwinden lassen. Bausteine sind der Ausbau der europäischen Institutionen, die Wiederbelebung der Rüstungskontrolle und die multilaterale Regelung der Konflikte im Kaukasus.

Ein Anknüpfungspunkt sind die Vorschläge Medwedjews für eine europäische Sicherheitskonferenz und einen Sicherheitsvertrag. Auch wenn die meisten Staaten Europas ihre Sicherheit durch NATO und EU verbürgt sehen, muss dem russischen Interesse an einer Mitwirkung Rechnung getragen werden. Medwedjews Vorschläge verdienen daher eine Antwort. Nach unserer Auffassung stellt die OSZE den geeigneten Rahmen für eine solche Konferenz dar, die in einem zweiten Gründungsakt als gesamteuropäische sicherheitspolitische Organisation wiederzubeleben wäre. Eine derart gestärkte OSZE würde die Regeln festlegen, mit denen sich die Gegensätze zwischen Russland, NATO und EU abbauen lassen. Zugleich sollte die EU ihr Engagement jenseits ihrer östlichen Grenzen intensivieren und dabei im Sinne eines gemeinsamen Krisenmanagements aus dem Schatten der NATO treten. Eine dritte Erweiterungsrunde der NATO um Georgien und die Ukraine lehnen wir bis auf weiteres ab. Sie würde verantwortungsloses Verhalten eines Kandidaten honorieren und ist weder geeignet, die Sicherheit des Bündnisses zu stärken, noch die Stabilität auf dem Kontinent zu erhöhen.

Weil Vertrauen zwischen Russland und dem Westen fehlt und Fehlwahrnehmungen der strategischen Absichten die Sicherheit in Europa gefährden und unversehens alte Konfrontationsmuster wiederbeleben, muss die Rüstungskontrolle reaktiviert werden. Nach langjähriger Vernachlässigung, ja Demontage bestehender internationaler Verträge und Regime, besteht hier ein erheblicher Nachholbedarf. Das betrifft die konventionelle und die nukleare Rüstung ebenso wie die Raketenabwehr. In allen drei Feldern sind Verhandlungen einzuleiten, die zuverlässig die kooperativen Absichten beider Seiten dokumentieren und so als Instrument gemeinsamer europäischer Sicherheit dienen.

Schließlich bedürfen die Sezessionskonflikte im Kaukasus einer Regelung. Mit der schnellen Anerkennung Südossetiens und Abchasiens steht Russland allein. Das bietet paradoxerweise Chancen für eine Verständigung. In Analogie zu den von der UNO initiierten Versuchen, für den Kosovo-Konflikt eine einvernehmliche Lösung zu finden, müssen Verhandlungen alle Parteien, neben Russland und Georgien auch Südossetien und Abchasien, einbeziehen. Zudem kann die Formel „Standards vor Status“ helfen, den Blick auf die drängenden humanitären Fragen zu lenken.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Der Krieg als Vater aller Dinge: die Metamorphose Russlands	2
2.1	Respekt und Gleichheit – die Logik des Multipolarismus	5
2.2	Kalter Krieg jenseits des Systemkonflikts?	8
3.	Ein Krieg unter vielen. Die USA und ihr Verhältnis zu Russland im Lichte der Kaukasus-Krise	12
3.1	<i>End of history</i> und <i>American primacy</i> als Leitbilder	15
3.2	Ein neuer Kalter Krieg?	17
4.	Am Kaukasus-Krieg scheiden sich die Geister in der Europäischen Union	19
4.1	Zwischen ökonomischen Interessen und politischer Blockade	21
4.2	Erfolgreiches Krisenmanagement trotz europäischer Unterschiede	22
5.	Kooperation ohne Alternative: Empfehlungen	25
5.1	Die Organisation gemeinsamer europäischer Sicherheit	26
5.2	Europäische Nachbarschaftspolitik als Stabilisierungsinstrument	27
5.3	Keine NATO-Erweiterung	29
5.4	Wiederbelebung der Rüstungskontrolle	31
5.4.1	Strategische Rüstungskontrolle und Raketenabwehr	32
5.4.2	Abrüstung der taktischen Nuklearwaffen und Stärkung des INF-Vertrags	33
5.4.3	Konventionelle Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung (VSBM)	34
5.5	Konstruktive Konfliktbearbeitung und die beiden Seiten eines Präzedenzfalls	35
6.	Literatur	38

1. Einleitung

So kurz der Krieg zwischen Russland und Georgien im Kaukasus war, so lange werden seine Wirkungen sein. Für Georgien lediglich ein weiterer vergeblicher Versuch der gewaltsamen Rückeroberung längst verlorener Territorien, war es für das neue Russland der erste Krieg mit einem Nachbarstaat. Doch nicht nur deshalb konzentrierten sich die internationalen Reaktionen auf Russland und verloren vielfach den Anlass, die georgische Aggression, aus dem Blick. Tatsächlich hat der Krieg die europäische Landkarte verändert, sei es durch die Herauslösung Abchasiens und Südossetiens aus dem georgischen Staatsverband, sei es mittelbar durch die Rückkehr Russlands auf die Bühne europäischer Machtpolitik.

Der Kaukasus-Krieg hat offenbart, dass sich die Frage nach Russlands Ort in der europäischen Sicherheitsarchitektur – seit der welthistorischen Zäsur von 1989 ebenso virulent wie ungelöst – nicht länger verdrängen lässt. Diese Frage nach den ordnungspolitischen Konsequenzen für den europäischen Kontinent steht im Mittelpunkt des Reports. Ihm geht es folglich nicht um die traditionellen Rivalitäten externer Mächte oder die ethno-politischen Konfliktkonstellationen im Kaukasus, auch nicht um deren eigentliche Subjekte und Opfer: die Osseten, Abchasen und Georgier. Unser Interesse gilt vielmehr der Frage, wie in einer europäischen Friedensordnung, seit dem Ende des Ost-West-Konflikts viel beschworen, das Verhältnis des Westens mit Russland zu gestalten ist.

Diese Frage sorgte im Streit um die NATO-Erweiterung ebenso für Spannungen wie im Streit um das Prinzip der territorialen Integrität von Staaten im Fall des Kosovos. Bisher verließ sich der Westen darauf, dass Russland mangels Durchsetzungskraft letztlich nachgeben und auf den westlichen Kurs einschwenken werde – ein Kalkül, das lange aufging. Moskaus harte Reaktion in Georgien markiert jedoch unmissverständlich das Ende dieser Nachgiebigkeit. Die Zeiten, als man Russland als *quantité négligeable* behandeln konnte, sind vorbei. Nachdem sich der Pulverdampf im Kaukasus verzogen hat, gerät nun auch eine grundlegende Einsicht aus der Ära der Entspannungspolitik wieder in den Blick: Sicherheit und Frieden sind in Europa nicht ohne Russland zu haben und schon gar nicht gegen Russland.

So richtig diese Einsicht ist, sie löst nicht das Problem, wie das Verhältnis gestaltet werden muss, um Kooperation und Frieden zu sichern. Dafür gibt es keinen Zauberstab, der die unterschiedlichen Interessen innerhalb des Westens sowie zwischen dem Westen und Russland mit einem Schlag zu überwinden vermag. Europäische Kooperation und Sicherheit haben von West nach Ost fortschreitend ihre institutionelle Grundlage in der Europäischen Union und der NATO gefunden, denen die meisten Staaten angehören oder beitreten wollen. Russland hingegen verharrt außerhalb von beiden und kultiviert den Anspruch auf gleichberechtigte Mitgestaltung im spannungsgeladenen Einklang mit der Frustration, dem exklusiven Klub nicht anzugehören. Dessen Mitglieder wiederum sind peinlich bemüht, gegenüber Russland diese Exklusivität aufrechtzuerhalten. Das gilt insbesondere für jene Staaten Ostmitteleuropas, die ihre „Rückkehr nach Europa“ als eine Art Lager-Wahl von der Westfront des Ostens an die Ostfront des Westens begreifen und entsprechend militant kultivieren.

Das praktische Gegenstück zum Zauberstab ist der Gradualismus, dem sich dieser Report verschrieben hat. Wir schlagen vor, einen Prozess der paneuropäischen Annäherung zu organisieren, der zumindest die Chance birgt, die paneuropäischen Widersprüche so zu moderieren, dass sie sukzessive überwunden werden können. Der ökonomische Austausch ist dafür ein tragendes Element, er erreicht von Jahr zu Jahr neue Höchstmarken. Dass hier beide Seiten füreinander unverzichtbar sind, bedarf keiner Erörterung. Anders in der Sicherheitspolitik, die bislang eine überwiegend zentrifugale Dynamik entfaltet hat. Diese gilt es umzukehren. Wir diskutieren eine Reihe von Maßnahmen, die dies ermöglichen. Zuvor gilt es, anhand des Kaukasus-Kriegs auszuloten, was die Hauptakteure der europäischen Sicherheit, Russland, die USA und die EU, umtreibt – als Voraussetzung dafür, dass nicht auch unsere Vorschläge dort verstauben, wo schon viele Entwürfe zur europäischen Sicherheit ihr vergessenes Dasein fristen.

2. Der Krieg als Vater aller Dinge: die Metamorphose Russlands

Auch wenn manch schriller Ton rhetorischen Nachhutgefechten geschuldet sein mag, aus russischer Perspektive hat der Krieg mit Georgien eine nachgerade kathartische Wirkung entfaltet, bei deren Illustration der russische Präsident nicht davor zurückschreckt, besonders einschüchternde Vergleiche zu ziehen. So habe der 8. August 2008 für Russland „nahezu“ die gleiche Wirkung gehabt wie der 11. September 2001 für die USA. Verändert wurde wie damals nicht nur die Welt, sondern vor allem auch die russische Politik, die ihre letzten „Illusionen“ über Charakter und Funktionsweise des gegenwärtigen internationalen Systems verloren habe.¹

Dieses Lied ist nicht neu, sondern wird seit Mitte 2006 von der Moskauer Führung gern angestimmt. Bemerkenswerter scheint das paradoxe Ergebnis des kurzen asymmetrischen Kriegs: Er hat den Graben zwischen Russland und dem Westen erheblich vertieft und an die Stelle der „Illusionen“ das offene Ringen um Einflusszonen treten lassen. Darüber hinaus hat Russland jedoch auch eine andere, bisher sorgfältig kultivierte Illusion zerstört, indem es zur Begründung seiner militärischen Intervention sowie der einseitigen Anerkennung der beiden Abspaltungen von Georgien gleichsam auf Westkurs ging: Moskau berief sich ausdrücklich auf die Prinzipien der „humanitären Intervention“, der „Schutzverantwortung“ sowie der „nationalen Selbstbestimmung“, die es bis dato als flagrante Verletzung des Völkerrechts und fadenscheinige Legitimationsformeln für geostrategisch motiviertes Ausgreifen des Westens gebrandmarkt hatte. Und es hat beides in Gestalt der „fünf Prinzipien“, die der Präsident am 31. August 2008 verkündete und seither mehrfach bekräftigte, gleichsam als „Medwedjew-Doktrin“ auch programmatisch verdichtet:

1 Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai, 12.9.2008, GUM Exhibition Centre, Moscow, in: www.kremlin.ru (16.9.2008).

(1) Russland anerkennt den Primat der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts, die die Beziehungen zwischen den zivilisierten Völkern regeln.

(2) Die Welt soll multipolar sein. Ein einziger Pol ist nicht akzeptabel. Dominanz ist etwas, das wir nicht hinnehmen können. Wir akzeptieren keine Welt, in der ein Land alle Entscheidungen trifft, selbst wenn es so bedeutend und einflussreich wie die Vereinigten Staaten von Amerika ist. Eine solche Welt ist instabil und durch Konflikte gefährdet.

(3) Russland wünscht keinerlei Konfrontation mit anderen Ländern. Es hat nicht die Absicht, sich selbst zu isolieren. Wir werden in dem Umfang, in dem dies möglich ist, freundschaftliche Beziehungen mit Europa, den Vereinigten Staaten und anderen Ländern entwickeln.

(4) Der Schutz des Lebens und der Würde unserer Bürger, wo immer sie sich aufhalten mögen, ist eine unzweifelhafte Priorität für unser Land. Unsere außenpolitischen Entscheidungen werden sich auf dieses Bedürfnis stützen. Wir werden auch die Interessen unserer Wirtschaft im Ausland schützen.

(5) Wie bei anderen Ländern auch, gibt es Regionen, in denen Russland privilegierte Interessen hat. In diesen Regionen befinden sich solche Länder, mit denen wir besondere historische Beziehungen teilen und mit denen wir als Freunde und gute Nachbarn verbunden sind. Wir werden diesen Regionen besondere Aufmerksamkeit schenken und mit diesen Ländern als unseren engen Nachbarn freundschaftliche Beziehungen pflegen.²

Wenn diese Prinzipien die jüngsten Erfahrungen kondensieren, bedeutet der Kaukasus-Krieg in der Tat eine Zäsur, denn er taucht den proklamierten Schutz russischer Bürger und die neuerliche Bekräftigung des Völkerrechts in ein ganz neues Licht. Das offene Bekenntnis zu einer Politik der Interessen- und Einflussphären stellt eine nicht minder offene Abkehr von der „Außenpolitischen Konzeption der Russischen Föderation“ dar, die Medwedjew erst im Juli des Jahres abgesegnet hatte. Die einzige seit den Tagen Jewgenij Primakows als Außenminister kultivierte Konstante ist der Multipolarismus, der sich dem Kreml als objektiver globaler Trend sowie als eigentlicher Wunsch und Wille darstellt. Das Ganze wird mit der Drohung garniert, dass die partnerschaftlichen Beziehungen zu den USA und der EU vor allen Dingen von diesen abhängen, denn: „Sie haben die Wahl“.³

Auch das ist eine Reprise westlicher Abgrenzungsformeln, hat doch der Multipolarismus selbst in Washington den Ruch ungebührlicher Insubordination verloren und nimmt Medwedjews Interessensphäre explizit Anleihen bei den Vorbildern dies- und jenseits des Atlantik. Auch unterscheidet sich das Moskauer Verhältnis zum Völkerrecht vom Washingtoner lediglich darin, dass sich die USA im beständigen und bisweilen verborgenen Bemühen um seine Befolgung sehr konkret und offen zu seiner Verletzung

2 Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8.2008, in: www.kremlin.ru (16.9.2008). Letzteres bezieht sich, so ergänzte Medvedev auf Nachfrage, nicht allein auf die Nachbarstaaten, denn „unsere Prioritäten enden dort nicht“.

3 Ibid. Eine Aussage, die Medwedjew in seiner ersten Rede an die Föderalversammlung nur einen Tag nach der Wahl Obamas *expressis verbis* an die neue Administration gerichtet hat – ein diplomatisches Signal, das in seinem demonstrativen Bemühen um Entschlossenheit die antiamerikanische Verhärtung in Moskau ebenso demonstriert wie eine beträchtliche Selbstüberschätzung (Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 5. November 2008, in: www.kremlin.ru (10.11.2008)).

bekennen, während Russland hinter dem Schleier der Rechtstreue nonchalant das Gegenteil tut und im Kaukasus nicht einmal den Versuch unternimmt, sich den vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen. Es hat deshalb wenig Sinn, Russlands Rückfall in das vermeintlich antiquierte Mächtekonkordat des 19. Jahrhunderts zu denunzieren und den Westen im postmodernen Glanz universaler Werte erstrahlen zu lassen, oder in Moskau die modrigen Instinkte der Sowjetmacht zu wittern, denen der Westen die hehre Selbstbestimmung freier Völker entgegen hält. Beides feiert in publizistischen und manch offiziellen Stellungnahmen im Westen fröhlich Urständ, als taugten die Gewissheiten des Kalten Kriegs zum Rettungsanker gegen die neue Unübersichtlichkeit.

So groß ist die Diskrepanz gar nicht, als dass sie den neuerlich kultivierten Manichäismus rechtfertigen könnte. Und auch die Kluft zwischen hochfliegenden Moskauer Ansprüchen und der russischen Wirklichkeit lässt schnell erkennen, dass genauer besehen die Klarheit schnell verschwimmt. Klare Elemente finden sich lediglich in einigen Grundsätzen, wo sich nach dem innenpolitischen des Putinismus nunmehr auch nach außen so etwas wie ein Moskauer Thermidor vollzogen hat. So dürfte jetzt klar sein, dass die Vision von Russland als einem Bestandteil des Westens obsolet ist.⁴ Diese Vorstellung des liberalen Internationalismus war von Anbeginn ebenso illusionär wie Francis Fukuyamas Postulat, mit dem Sieg über die sozialistische Systemalternative sei die Geschichte zu Ende – ganz abgesehen davon, dass diese Erwartung zu keinem Zeitpunkt die Russlandpolitik des Westens bestimmt hat. Zwar begreift sich Russland als eigenständiges Gravitationszentrum im multipolaren Kosmos, doch ist dessen Gravitationskraft selbst im engen Orbit der GUS noch immer so gering, dass sich daraus keine gestaltende Rolle in der internationalen Politik ableiten lässt – und davor, mit der „Achse des Bösen“ anzubandeln, schreckt Moskau noch zurück.⁵ Der einzige Charme besteht denn auch darin, dass Moskau sich auf diese Weise das Privileg sichern kann, zwischen den anderen Machtzentren China, USA und EU zu pendeln, wobei die Präferenzen alles andere als homogen sind. So unentschieden Bereitschaft und Fähigkeit zur Koalitionsbildung sind, so unklar sind – jenseits des prinzipiellen Revisionismus, mit dem Russland den unipolar wahrgenommenen Status quo überwinden will – seine Vorstellungen zur internationalen Architektur. So weit sie in Ansätzen substantiiert worden sind – etwa in Gestalt der europäischen Sicherheitskonferenz, der Verpflichtung auf das UN-System und der Forderung nach einer neuen internationalen Finanzarchitektur – scheint lediglich das lebhafteste Bemühen durch, die inferiore Position abzustreifen, in der sich Russland gefangen sieht. Die

4 Dies hatte vor geraumer Zeit ein kritischer Beobachter festgestellt und gefordert, „Ruhe walten zu lassen und Russland als das zu nehmen, was es ist: ein größerer außenstehender Spieler, der weder ein ewiger Feind noch automatisch ein Freund ist“ (Trenin 2006: 95).

5 Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass Medvedev unlängst angedeutet hat, dass „jeder“ Staat, der mit Russland freundschaftliche Beziehungen anstrebe, eine „freundliche Antwort“ erhalte (Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai, 12.9.2008, GUM Exhibition Centre, Moscow, in: www.kremlin.ru (16.9.2008)). Und so kultiviert Moskau nach klassischer Nullsummenlogik zu einigen Regierungen Beziehungen, die wie Venezuela, Syrien oder Iran von den USA gezielt isoliert werden. Das schließt im Falle Venezuelas nicht nur umfangreiche Rüstungslieferungen ein, sondern im November 2008 auch ein gemeinsames Flottenmanöver in der Karibik.

revisionistische Grundorientierung ist folglich breit genug, um ganz unterschiedliche Handlungsoptionen zu begründen. Bei der von Medwedjew schon kurz nach seinem Amtsantritt geforderten europäischen Sicherheitskonferenz und dem abzuschließenden Vertrag schimmert sowohl das Bedürfnis nach einer Mitwirkung bei der Organisation der europäischen Sicherheit durch als auch das Bemühen, Einflussphären abzugrenzen.

2.1 Respekt und Gleichheit – die Logik des Multipolarismus

Grundprämisse der aktuellen Außenpolitik Russlands ist, dass es sich neben den USA und China sowie in geringerem Maße Indien oder gar Brasilien als einziges Land begreift, das zu einer „wirklich unabhängigen Außenpolitik“ in der Lage sei. Diese Einschätzung klingt zwar, als ob sie sich aus der Größe des Landes, seinem Reichtum an Naturressourcen und seinen Nuklearwaffen ableite. Tatsächlich aber ist sie eher konjunktureller Natur, denn sie fußt unmittelbar auf dem „wachsenden ökonomischen und militärischen Potenzial“, das es Russland erlaube, seine nationalen Interessen „fester“ als in der Vergangenheit zu vertreten, wie sich Putin Anfang 2008 äußerte.⁶

Moskau lässt denn auch keinen Zweifel, dass – und wie sehr – seit 2006 sein Selbstbewusstsein angewachsen ist. Am Beginn von Putins zweiter Amtszeit im Jahre 2004 sah sich der Kreml auf Grund der farbigen Revolutionen, der Massenproteste gegen die Sozialreformen und der Risiken der Jukos-Krise noch so stark in der Defensive, dass er der beklagten Marginalisierung durch die USA kaum etwas entgegensetzen konnte. Gleichwohl entstand bereits damals jene Distanz zum Westen, die sukzessive an die Stelle der nach 9/11 eingeleiteten demonstrativen Hinwendung trat.⁷ Dabei speist sich das wachsende Selbstbewusstsein nicht aus militärischer Stärke, die bei den konventionellen Streitkräften lediglich die GUS-Armeen überragt und selbst im Krieg mit Georgien gravierende Ausrüstungsdefizite offenbarte, und bei der Nuklearbewaffnung kaum mehr als eine Minimalabschreckung zustande bringt. Vielmehr resultiert sie aus „dem kontinuierlichen Fortschritt auf dem Weg, einer der globalen Wirtschaftsführer zu werden“, wie sich Putin brüstete.⁸ Dies verdanke sich einem singulären Wachstum, das in der Vergangenheit nur Länder wie Taiwan, Malaysia oder Singapur sowie mit Einschränkungen Thailand und China erreicht hätten. Das breit propagierte Ergebnis: Bereits 2007 seien bei der Wirtschaftsleistung Italien und Frankreich überholt worden. Dies berechnet sich allerdings

6 Transcript of Annual Big Press Conference, 14.2.2008, in: www.kremlin.ru (21.2.2008).

7 Medvedev zufolge verspielte der Westen damals die „historische Chance“, die internationale Politik zu „entideologisieren“ und eine „genuin demokratische Weltordnung“ zu errichten, da die USA lediglich die Konsolidierung ihrer Weltmachtrolle im Sinn gehabt habe (President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, 8.10.2008, in: www.kremlin.ru (10.10.2008)).

8 Ibid. Russlands wachsende Stärke als „wirtschaftlich mächtiger Spieler“ und die daraus abgeleitete Notwendigkeit einer „aktiven Außenpolitik“, hatte Putin bereits im Juni 2006 in seiner Rede vor den russischen Botschaftern betont (Speech at the Meeting with the Ambassadors and Permanent Representatives of the Russian Federation, 27.6.2006, in: www.cdi.org (4.8.2006)).

nach Kaufkraftparitäten, die ärmere Länder privilegieren. Würde der Wechselkurs des US-Dollar zugrunde gelegt, befände sich Russland immer noch auf dem Niveau Spaniens, vom gravierenden Abstand beim Pro-Kopf-Einkommen ganz zu schweigen. Gleichwohl kann es kaum verwundern, dass nach der permanenten Bittstellerei bei IWF, EBRD und Weltbank und der demütigenden Behandlung durch Entwicklungshelfer wie Larry Summers oder Jeffrey Sachs der wirtschaftliche Wiederaufstieg als Triumph empfunden wird, nicht nur in der politischen Klasse mit ihren daraus gespeisten Großmachtphantasien, sondern auch beim russischen Bürger.

Der ökonomische Erfolg wird flankiert von der politischen Stabilität. Sie gilt in Putins Bilanz seiner Präsidentschaft als „größte Errungenschaft“ und umschreibt, dass der Staat nach seiner Privatisierung durch die um Jelzins „Familie“ gescharten Oligarchen wieder handlungsfähig geworden sei. In westlichen Augen konnte dieser Erfolg jedoch nur um den Preis demokratischer Freiheiten errungen werden – der Kern der antagonistischen Deutungen, die seither Ost und West in der Bewertung von Putins Entwicklungsweg spalten. Der Westen sieht einen Nexus zwischen Putins autoritärem Kurs im Innern und seiner zusehends konfrontativen Politik nach außen. Für Moskau wiederum unterstreicht diese Frontstellung gegen den Putinismus nur, dass der Westen entgegen der offiziellen Rhetorik kein Interesse an einem starken russischen Partner, sondern nur an einem schwachen Vasallen hat. Der Schlüssel zu diesen gegenläufigen Narrativen ist die divergierende Wahrnehmung der 1990er Jahre. Während für Russland die Zeit nach der in Putins Worten „größten geopolitischen Katastrophe des vergangenen Jahrhunderts“ einem Balancieren am Abgrund glich, deutete der Westen sie als Aufbruch zu neuen Ufern. Und während aus Moskauer Sicht mit Putin Russlands Wiederaufstieg und Emanzipation von westlichen Kolonisierungsbemühungen einsetzten, erschien dasselbe in den westlichen Hauptstädten als demokratische Regression und Restauration sowjetischer Großmachtambitionen. Dies fächert sich in weitere Dissonanzen auf wie das Ende des Kalten Kriegs als westlicher Sieg oder als russisches Kooperationsangebot.

Spätestens seit Putins legendärer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2007 gehört „die Rückkehr Russlands als eines aktiven und vollwertigen Akteurs in Weltpolitik, Weltwirtschaft und Finanzwelt“ zum Standardrepertoire offiziell verkündeter Selbstbestätigung (Lavrov 2008: 10). Da dies nach Auffassung der Moskauer politischen Klasse andernorts jedoch nicht ausreichend wahrgenommen und geschätzt wird, verknüpft sie ihre Forderungen nach Gehör, gleichberechtigter Mitwirkung und Berücksichtigung ihrer Interessen mit der prinzipiellen Ablehnung jeglicher „Lehrmeisterei“ und der aus den 1990er Jahren überkommenen „kolonialistischen Bedingungen“.⁹ Daraus leitet sich die Forderung nach einer multipolaren Weltordnung ab. Zwar registriert Moskau bisweilen auch, dass sich die Gewichte durch die militärischen Verstrickungen der USA, die Erschütterungen der westlichen Finanzmärkte und durch den Aufstieg der BRIC-Staaten so verschoben haben, dass sich eine multipolare Ordnung gleichsam na-

9 So Vladimir V. Putin, Transcript of Annual Big Press Conference, 14. 2.2008, in: www.kremlin.ru (21.2.2008).

turwüchsig herausbilde. Vor allem aber ist man mit der gegenwärtigen Ordnung unzufrieden, weil Russland darin keinen angemessenen Platz finde.

Entsprechend militant ist die Kritik an den USA. Der *unipolar moment* habe die Welt unsicherer gemacht und praktisch alle Institutionen der bisherigen Ordnung in die Krise gestürzt – was in der innerrussischen Debatte allerdings nicht wenige mit dem Aufkommen des Multipolarismus und seinen inhärenten Stabilitätsrisiken verbinden.¹⁰ Die Vorbehalte sind seit Putins Münchener Rede bekannt. Dort kritisierte er erstmals in aller Deutlichkeit die USA, die „ihre nationalen Grenzen in jeglicher Hinsicht überschreiten“, und verurteilte die „Geringschätzung der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts“ sowie den „nahezu schrankenlosen und übermäßigen Gebrauch von Gewalt“, der die Welt „in den Abgrund permanenter Konflikte“ reiße. Internationale Konflikte auf diese Weise allein nach Gesichtspunkten „politischer Opportunität“ zu lösen, sei „extrem gefährlich“. Dem könne man nur durch eine multipolar fundierte Mitbestimmung in den Grenzen des Völkerrechts und jenseits der „hierarchischen Vertikale“ begegnen, mit der die USA ihr „Diktat“ und ihren „Imperialismus“ praktizierten, wie Putin 2007 auch klagte.¹¹

Nun entsteht eine multipolare Ordnung nicht per Moskauer Dekret, sondern durch die Bildung gegnerischer Allianzen. Dazu mag sich Moskau nicht bekennen, wohl auch, weil seine bisherigen Allianzreaktionen nicht übermäßig beeindruckend ausgefallen sind. Sowohl die „Organisation des Vertrags für Kollektive Sicherheit“ im Teilrahmen der GUS als auch die „Schanghaier Vertragsorganisation“ zeichnen sich durch begrenzte Wirkung und nahezu unbegrenzte Widersprüche aus, geeint allein durch den kleinsten gemeinsamen Nenner, die USA aus den eigenen Angelegenheiten heraushalten zu wollen. Außenminister Lawrow schwebt daher eine „kollektive Führung“ vor, die individuelle Führerschaft nicht ausschließe, doch nur „unter Gleichen“. Partnerschaftliche Gleichberechtigung ist das entscheidende Kriterium, Respekt die angemahnte Verkehrsform: „Jede andere Form der Beziehung ist für uns heute inakzeptabel“. Diese Bedingung sei – ein „tragisches Paradox“ – zur Zeit des Kalten Kriegs erfüllt gewesen.¹² Institutionell ist sie am ehesten im UN-System mit dem russischen Veto sowie in Gestalt der G8 erfüllt. Sehr viel mehr ist dazu in Moskau nicht zu vernehmen. Da bloß *ex negativo* begründet, bleiben alternative Ordnungsziele jenseits des Petitums, durch kollektive Entscheidungen „gerecht und demokratisch“ sein zu sollen, im Dunkeln.¹³

10 Vgl. dazu z. B. Mir vokrug Rossii: 2017. Kontury nedalekovo buduščego. Rat für Außen- und Verteidigungspolitik; Staatsuniversität – Hochschule für Ökonomie; Rio-Zentrum, Moskau 2007.

11 Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following Talks with Greek President Karolos Papoulias, 31.5.2007, in: www.kremlin.ru (8.6.2007).

12 Rede von Außenminister Sergej Lavrov beim Moskauer Carnegie Center, 21.6.2007, in: www.carnegie.ru (28.8.2007). Ausführlich finden sich die Leitlinien in einem 2007 veröffentlichten Dokument des Außenministeriums „Obzor Vnešnej Politiki Rossijskoj Federacii“, Moskau, 27.3.2007, in: www.mid.ru (21.5.2008).

13 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008, in: www.mid.ru (15.8.2008).

Der Kaukasus-Krieg verlieh den Moskauer Gleichheitspostulaten eine ganz neue Bedeutung, denn nun praktizierte und deklamierte Moskau exakt das, was es bislang Washington zum Vorwurf gemacht hatte: ein offenes Bekenntnis zur eigenen Einflussphäre und die weniger offene Abkehr von den beschworenen völkerrechtlichen Prinzipien. Das gilt für die Staatensouveränität, die Medwedjew mit Argumenten aus dem Arsenal der humanitären Intervention relativierte: Abwehr einer „humanitären Katastrophe“ und das „Recht auf Selbstbestimmung“. Und es gilt für die territoriale Integrität, die Medwedjew im Falle Georgiens verwirklicht sah: „Wir haben den gleichen Weg gewählt wie andere Länder im Falle des Kosovos“, garniert mit der erstaunlichen Erkenntnis: „Im Völkerrecht wird ein neuer Staat in dem Augenblick Rechtssubjekt, wie die Juristen sich ausdrücken, in dem er die Anerkennung von wenigstens einem Land gewinnt.“¹⁴ Russland hat im Gegensatz zur westlichen Praxis im Kosovo nicht den geringsten Versuch unternommen, der Verletzung beider Prinzipien mit Hilfe der UNO zumindest Legitimität zu verleihen. Sich mit antihegemonialen Ambitionen der Macht des Rechts zu verschreiben und damit eine solidaritätsheischende Antithese zum westlichen Recht der Macht zu formulieren, wird künftig nicht mehr möglich sein. Es ist kein Zufall, dass keiner seiner Alliierten in der GUS der russischen Anerkennung folgen mochte. Sie befinden sich gegenüber Russland in einer ähnlich inferioren Position wie Russland gegenüber den USA und sehen sich daher ebenso auf das Schutzversprechen völkerrechtlicher Normen angewiesen.

2.2 Kalter Krieg jenseits des Systemkonflikts?

Die Kombination aus revisionistischem Selbstverständnis und omnipotentem Selbstbewusstsein hat Russland veranlasst, als Saakaschwili im Kaukasus-Krieg ein *window of opportunity* öffnete, nach vielen Worten erstmals militärische Taten folgen lassen und damit den gewünschten Eindruck nicht verfehlt. Zwar schieben sich der Westen und Russland einstweilen noch den Schwarzen Peter des Kalten Kriegs gegenseitig zu und dementieren diesen zugleich mit dem Verweis auf die gemeinsamen Interessen und den fehlenden ideologischen Antagonismus. Doch je öfter die Beziehungen von beiden Seiten rhetorisch in den Rahmen des Kalten Kriegs gepresst werden, umso selbstverständlicher wird der konfrontative Umgang. Umso nachdrücklicher aber wird auch das Bemühen, der wechselseitigen Abgrenzung eine sinnstiftende Rason zu verschaffen, wie das jüngste *tit for tat* auf den Rängen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats eindrucksvoll bezeugte.

Eigentlich gilt in Moskau in Abgrenzung von der „Ideologisierung der Welt“, derer sich der Westen mit seinem Demokratieexport befleißigt, noch die Prämisse, dass man selbst ganz pragmatisch nur seine Interessen verfolge. Und tatsächlich nimmt die politische Klasse in Moskau die Welt nach klassisch realistischen Prämissen wahr. Allerdings

14 Interviews given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8.2008, and to BBC und CNN, 26.8.2008 in: www.kremlin.ru (16.9.2008).

regen sich zunehmend sinnstiftende Ideologieformeln. Die ursprünglich von Inferioritätskomplexen gesteuerten Sonderwegspantasien nach dem Muster des Eurasismus sind von der selbstbewussten Behauptung eines globalen Wettbewerbs mehrerer Ordnungsmodelle verdrängt worden: Der Westen habe kein Monopol mehr auf die Globalisierung, vielmehr seien ein „Markt der Ideen“ und ein Weltmarkt der Werte und Entwicklungsmodelle entstanden.¹⁵

Mitte 2008 stellte Außenminister Lawrow diesen Wettbewerb gar in einen der Größe Russlands angemessenen welthistorischen Zusammenhang: Danach markiere das Ende des Kalten Kriegs das Ende einer 400 bis 500jährigen Etappe der Weltgeschichte, in der diese von der europäischen Zivilisation oder dem „historischen Westen“ dominiert worden war. Jetzt dagegen existiere die Alternative, dass die Welt entweder im Sinne des „Endes der Geschichte“ sukzessive westliche Werte übernehme und zum „Greater West“ werde oder – so die russische Position – ein „wirklich globaler Wettbewerb“ entstehe, der auch „die Werte und Entwicklungsmodelle“ umfasse (Lavrov 2008: 8). Das wurde im Juli 2008 Teil der offiziellen Außenpolitischen Konzeption Russlands, wo es zu den „widersprüchlichen Trends“ unserer Zeit u.a. heißt: „Erstmals in der neueren Geschichte nimmt der globale Wettbewerb eine zivilisatorische Dimension an, bei dem es im Rahmen der universalen demokratischen und marktwirtschaftlichen Prinzipien zu einem Wettbewerb zwischen verschiedenen Wertesystemen und Entwicklungsmodellen kommt.“¹⁶

Mit welchem Modell Russland diesen globalen Wettbewerb bereichern will, ist damit allerdings nicht gesagt. Vielmehr deutet der gemeinsame universale Rahmen an, dass sich Moskau den Antagonismen zu entziehen sucht, die – in Russland aufmerksam registriert – etwa Robert Kagan in Gestalt eines „autoritären Kapitalismus“ mit Anklängen an das Wilhelminische Deutschland oder das Japan des Tenno als gefährlichste Herausforderung beschwört (Kagan 2008). Soweit sich Moskau auf solche Debatten überhaupt einlässt, stellt es dem angelsächsischen *laissez faire* ein kontinentaleuropäisches Sozialstaatsmodell gegenüber, das sich trefflich in die antihegemoniale Abgrenzungsrhetorik fügt – die gesellschaftliche Praxis im Wilden Osten sieht freilich ganz anders aus.

Es geht bei diesem entideologisierten Wettbewerb der Ordnungskonzepte denn auch wie beim Multipolarismus vorab um die russische Emanzipation von den Phantom-

15 Vystuplenie Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova na XV Assamblee Soveta po vnešnej i obo-ronnoj politike, 17. März 2007, in: www.mid.ru (16.6.2007). Die „Demokratisierungsbemühungen“ in der GUS stellen in seinen Augen daher auch nur ein „geopolitisches Spiel“ dar, denn das „Hauptkriterium der demokratischen Entwicklung“ stelle die Bereitschaft dar, der Außenpolitik anderer Mächte zu folgen. Vgl. zum Kontext dieser Äußerungen auch Fyodor Lukyanov, Increasing Supply on the World Values Market, in: *The Moscow Times*, 11.4.2007, S. 9.

16 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008, in: www.mid.ru (15.8.2008). Auch dies wird zur Begründung aktueller Auseinandersetzungen herangezogen: „Die Reaktion des historischen Westen auf die Aussicht, sein Monopol in der Gestaltung der globalen Prozesse zu verlieren, findet insbesondere ihren Ausdruck in der fortdauernden Psychologie und Politik einer „Eindämmung“ Russlands, einschließlich selektiver Geschichtszugänge, vor allem beim Zweiten Weltkrieg und der Nachkriegsperiode.“ (Lavrov 2008: 8).

schmerzen der Unterordnung. In Anlehnung an die chinesische „Harmonische Welt“ plädiert auch Moskau für die Anerkennung der „nationalen und historischen Eigenarten jedes Staates“, ohne „geborgte Wertesysteme“ zu oktroyieren. Denn „ein anderer Ansatz der Vereinheitlichung würde zum Interventionismus führen – eine Strategie, die kaum realistisch ist, da sie nur dann Erfolg verspricht, wenn ein globales Imperium geschaffen werden soll.“ (Lavrov 2008: 11).

Moskaus Antwort auf die einer solchen Logik zugeschriebenen farbigen Revolutionen und auf die westlichen Klagen über die wachsende Wertelücke konzentriert sich folglich ganz auf die geostrategische Komponente des Demokratieexports. Tatsächlich haben die USA bei der Auswahl ihrer Verbündeten Doppelstandards angelegt, die sich in demonstrativen Akten außenpolitischer Folgsamkeit erschöpften, wobei Irak-Engagements den Ritterschlag garantierten. Für Putin ist dies Beweis genug, dass in der „immer komplizierteren und härteren Welt Slogans der Freiheit und offenen Gesellschaft“ dazu missbraucht werden, „die Souveränität eines Landes oder einer ganzen Region zu zerstören“. Russland gilt dabei wegen seiner „von Gott geschenkten“ Ressourcen als besonders wichtiges Ziel.¹⁷

Dazu gehört auch, die Zeit der Wirren – und der Schwäche – in den 1990er Jahren mit dem Wiederaufstieg Russlands unter seiner Führung zu kontrastieren. So hatte Putin schon im Vorfeld des Petersburger G8-Gipfels 2006 geklagt, dass „ein ganzes System installiert“ worden war, um die russische Innen- und Außenpolitik zu beeinflussen. Anders heute:

„Und in den letzten drei, vier oder fünf Jahren begannen diese Mittel zur Beeinflussung der russischen Gesellschaft unter dem Eindruck der Veränderungen in der Lage der russischen Wirtschaft zu verschwinden. Und einige unserer Partner wollten unbedingt etwas behalten, damit sie diesen Einfluss aufrechterhalten konnten. Da von den ursprünglichen Einflussinstrumenten kaum etwas geblieben ist, haben sie nach meinem Eindruck ihre Angriffsrichtung ganz bewusst gewählt.“¹⁸

Wahlen als Instrument der westlichen Demokratisierungspolitik brandmarkte er als eine neue Form des „Kolonialismus“ zur Ausplünderung Russlands: „Heute wird ‚Zivilisation‘ durch Demokratisierung ersetzt, aber das Ziel ist gleich geblieben – einseitige Gewinne und den eigenen Vorteil zu sichern sowie die eigenen Interessen zu verfolgen.“¹⁹ Dem hält der Kreml die „souveräne Demokratie“ entgegen, ein Begriff, den Wladislaw Surkow, Putins innenpolitischer *Mastermind*, im Februar 2006 geprägt hatte. Seither beteuert man nicht mehr defensiv, die westlichen als universale demokratische Werte anzustreben, sondern partikularisiert sie offensiv und betont, deren Verwirklichung müsse im Einklang mit der nationalen politischen Kultur erfolgen. Was dies in der praktischen Umsetzung jenseits des von Medwedjew beklagten Rechtsnihilismus und der von Putin immer wieder

17 Vladimir V. Putin, Speech at the Expanded Meeting of the State Council on Russia's Development Strategy through to 2020, 8.2.2008, in: www.kremlin.ru (21.2.2008).

18 Interview mit dem ZDF, in: www.kremlin.ru (15.7.2006).

19 So Putins Rede an die Föderalversammlung Ende April 2007, in: www.kremlin.ru (6.6.2007).

attackierten Korruption bedeutet, ist allerdings auch nicht klarer konturiert als das russische Wettbewerbsmodell.

Deshalb wirft die von Medwedjew jüngst bekräftigte Doktrin, „Außenpolitik ist nur ein Mittel zum Erreichen innenpolitischer Ziele“, mehr Fragen auf, als sie beantwortet. Er wandte sich damit gegen die in Moskau populäre Vorstellung einer „Außenpolitik als Selbstzweck“ und wollte ihr die Aufgabe zuweisen, stabile äußere Bedingungen für eine stabile innere Entwicklung zu garantieren.²⁰ Das ist vernünftig, in Russland keineswegs selbstverständlich und angesichts der Moskauer multipolaren Neigungen auch nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Tatsächlich hat die russische Politik Mühe, den Schaden aufzuzeigen, den der Westen der inneren Entwicklung des Landes zufügt, zumal ohne ihn all die schönen Konsumtempel schnell zu Staub gerinnen würden. Es überzeugt deshalb nicht, sich derart militant von den USA und der EU abzugrenzen und die Nähe jener zu suchen, deren einzige Errungenschaft darin besteht, mit Washington auf Kriegsfuß zu stehen. Sarkastisch könnte daher aus Medwedjews Petitum gefolgert werden, dass die Abwehr westlicher Demokratisierungspostulate letztlich nur dem Ziel dient, sich bei der „bürokratischen Revanche“ nach den 1990er Jahren der Wirren nicht ins Handwerk pfluschen zu lassen.

Doch ist auch der Westen keineswegs frei von solchen Widersprüchen. Einerseits besteht sein erklärtes Ziel darin, im Sinne seiner demokratischen Grundüberzeugungen auch Russland „verwestlichen“ zu wollen. Andererseits beharrt er darauf, Russland aus der NATO und der EU herauszuhalten, mithin aus jenen Organisationen, die Europa seine „westliche“ Gestalt verleihen und in anderen postsozialistischen Fällen zu Garanten der demokratischen Wahl stilisiert wurden.

Allerdings könnte die russische Außenpolitik in nächster Zukunft grundlegend an der innenpolitischen Front gefordert sein. So birgt nicht nur der Kaukasus-Krieg mit den auf ihn folgenden Aufrüstungsbeschlüssen das aus der russischen Geschichte vertraute Risiko, die unter hohen Transformationskosten errungenen Fortschritte der letzten Jahre außenpolitischen Abenteuern zu opfern. Mehr noch besteht die akute Gefahr, dass im Zeichen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die Errungenschaften eine Episode bleiben. Wenn die Moskauer Börsen ein Maßstab russischen Selbstbewusstseins sind, müsste es darum mittlerweile schlecht stehen, denn seit dem Amtsantritt Medwedjews im Mai haben die gelisteten Unternehmen 70% ihres Werts eingebüßt. Das ist ein Verlust in der Größenordnung von einer Billion USD und konnte auch mit staatlichen Rettungsmaßnahmen von mehr als 200 Milliarden USD nicht eingedämmt werden. Ähnliches gilt für die Energiepreise: Als das Barrel Öl 10 US-Dollar kostete, klagte Moskau darüber, lediglich ein „Rohstoffappendix“ des Westens zu sein und herablassend behandelt zu werden. Als es auf 140 US-Dollar gestiegen war, sah Russland sich als „Energiesupermacht“ und reklamierte gebührenden Respekt. Mittlerweile hat sich auch dieser Preis

20 Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai, 12.9.2008, GUM Exhibition Centre, Moscow, in: www.kremlin.ru (16. 9.2008).

mehr als halbiert und ist damit unter die Grenze gefallen, die bei der Leistungsbilanz und dem Haushalt ausgeglichene Werte versprach.

Zwar ist das Selbstbewusstsein der politischen Klasse in Moskau nicht so schnell geschrumpft wie die Kurse an der Börse, zumal das Schicksal anderer die Illusion bekräftigt, in deren Schatten auch ökonomisch eine globale Führungsposition erringen zu können. Gleichwohl hat die Finanzkrise die Verwundbarkeit der russischen Wirtschaft offenbart. Russland ist wie alle anderen global engagierten Volkswirtschaften den Schockwellen ausgesetzt, die durch die internationalen Finanzbeziehungen schwappen. Über eigenständige Gestaltungskraft als Finanzzentrum verfügt es nicht und wird diese auch so schnell nicht erringen – trotz der Gesetze, die zu dessen Etablierung bis Ende des Jahres verabschiedet werden sollen. Moskau muss sich daher entscheiden: Will es die Krise als Hebel seiner multipolaren Geltungsansprüche einsetzen und sich fortgesetzt darin gefallen, das Ende der Dominanz „einer Ökonomie und einer Währung“ sowie die Notwendigkeit auch einer neuen multipolaren Finanzordnung beschwören?²¹ Oder will es sich auf die pragmatischen Vorschläge konzentrieren, mit denen es in durchaus kooperativem Geist auf die Bemühungen der G20 für eine Reform des internationalen Finanzsystems reagiert hat? Offenbar hat die russische Führung auch in diesem Feld Mühe, die Balance zwischen rhetorischer Pauke und kleinlauter Praxis zu finden.

3. Ein Krieg unter vielen. Die USA und ihr Verhältnis zu Russland im Lichte der Kaukasus-Krise

In den USA wurde die russische Intervention am 8. August 2008 vielfach als „Wendepunkt“ für die bilateralen Beziehungen empfunden. Das trifft insofern zu, als Russland in der amerikanischen Wahrnehmung seither wieder ein größerer Stellenwert eingeräumt wird. Allerdings ist damit noch wenig über die Qualität der künftigen Beziehungen gesagt. Bis über die Jahrhundertwende hinaus galt Russland in den USA zwar als große, aber mit mannigfachen internen Herausforderungen beschäftigte Regionalmacht und damit nur als ein Akteur unter vielen, mit dem sich eine Reihe von Risiken verbanden. Standen in den 1990er Jahren die Proliferationsrisiken des vorgeblich lecken russischen Kernwaffenarsenals im Zentrum der Aufmerksamkeit, traten mit der von hohen Energiepreisen gestützten Konsolidierung der russischen Staatsmacht spätestens ab 2006 mögliche ordnungspolitische Herausforderungen in den Vordergrund (vgl. Spanger 2007).

Zum Umgang mit den aktuellen russischen Herausforderungen lassen sich bei allen Schattierungen zwei Positionen unterscheiden. Die erste vertreten liberale Interventionisten, Neo-Konservative, Verteidiger der amerikanischen Vormachtstellung und Vertre-

21 Speech at the Russian-German public forum, the Petersburg Dialogue, St. Petersburg, 2.10.2008, in: www.kremlin.ru (7.10.2008).

ter einer dumpfen Russophobie.²² Sie plädieren für eine (konditionierte) Eindämmung. Der Kreml trage die Verantwortung für den Krieg im Kaukasus, denn es sei sein strategisches Ziel, den demokratischen und westlichen Einfluss in der Region der früheren Sowjetunion zurückzudrängen.²³ „Russia’s government actions in Georgia constitute just one front of a comprehensive campaign to reassert Russian dominance in the region through both coercive and cooperative means“, so Michael McFaul, Russland-Berater Barack Obamas.²⁴ Nicht anders Lindsay Graham und Joe Lieberman sowie der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain, die seit längerem den Chor der russlandkritischen Stimmen im Senat anführen (Spanger 2007: 22). Sie warnten vor einem Domino-Effekt, der als nächstes die Ukraine und das Baltikum treffen könnte,²⁵ oder zogen eine Kontinuitätslinie von Gori über Prag 1968 bis nach Budapest 1956.²⁶

Dieser Auffassung schloss sich im Wesentlichen auch die Bush-Administration an. Die russische Strategie zur Einschüchterung Georgiens sei für den Ausbruch des Kriegs zumindest mit verantwortlich,²⁷ und es seien weitere Pressionsversuche Moskaus gegenüber seinem „Nahen Ausland“ zu befürchten.²⁸ Dabei weist die Administration eine Mitverantwortung der USA sowohl für das Vorgehen Georgiens als auch für die Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland zurück. In einer ausführlichen Ursachenanalyse argumentierte Außenministerin Rice, dass die USA Russland nicht nur als „heranwachsenden Partner“ behandelt, sondern auch als „Großmacht“ respektiert hätten.²⁹ Grund für

22 Zur letzten Gruppe gehört der republikanische Kongressabgeordnete Thaddeus McCotter aus Michigan, der eine Kontinuitätslinie von der UdSSR zum heutigen Russland sieht: „Russia’s thuggish instincts have been on display for years.“ (Thaddeus McCotter, *Russia’s Invasion in Georgia. What to do about Moscow’s attack against its neighbour*, in: *Washington Times*, 11.8.2008).

23 Siehe Ronald D. Asmus/Richard Holbrooke, *Black Sea Watershed*, in: *Washington Post*, 11.8.2008, A15; Robert Kagan, *Putin Makes his Move*, in: *Washington Post*, 11.8.2008, A15.

24 Michael McFaul, *Prepared Statement, U.S. Congress House, Committee on Foreign Affairs, Hearings: U.S.-Russia Relations in the Aftermath of the Georgia Crises*, 9.9.2008, S. 2.

25 Lindsay Graham/Joe Lieberman, *Russia’s Aggression Is a Challenge to World Order*, in: *Wall Street Journal*, 27.8.2008.

26 Vgl. John McCain, *We are all Georgians*, in: *Wall Street Journal*, 14.8.2008. McCains Einsatz für Saakaschwili erscheint allerdings in einem fragwürdigen Licht, seit durchsickerte, dass sein sicherheitspolitischer Berater Randy Scheunemann mit seiner Lobbyfirma „Orion Strategies“ von Georgien für die Vertretung der Interessen des Landes in Washington fürstlich entlohnt wurde. Vgl. Matthew Mosk/Jeffrey Birnbaum, *While Aide Advised McCain, his Firm Lobbied for Georgia*, in: *Washington Post*, 13.8.2008, A3.

27 Daniel Fried, *The Current Situation in Georgia and Implications for U.S. Policy*, *Testimony before the Senate Committee on Armed Services*, Washington D.C., 9.9.2008.

28 Richard Cheney, *Vice President’s Remarks at the Ambrosetti Forum*, 6.9.2008, in: www.whitehouse.gov (17.11.2008).

29 Condoleezza Rice, *Secretary Rice Addresses U.S.-Relations at the German Marshall Fund*, Washington, D.C.: 18.9.2008, in: www.state.gov (17.11.2008).

die Verschlechterung der Beziehungen sei daher „Putins Wende zur autokratischen Herrschaft daheim und seine Wiederbelebung alter imperialer Ansprüche im Ausland“.³⁰

Einig sind sich die Vertreter dieser Position, dass Russland für seine „Aggression“ einen Preis zahlen müsse, der sich bislang jedoch kaum konkretisieren ließ. Außer der massiven Unterstützung Georgiens beim Wiederaufbau und einem Boykott der Winterspiele 2014 in Sotschi fiel den Protagonisten einer harten Linie wenig ein.³¹

Die zweite Position nehmen Vertreter des liberalen Spektrums, pragmatische Realisten und die wenigen Befürworter eines isolationistischen Kurses ein, die auf einen pragmatischen, interessenbasierten Umgang mit Russland setzen. Letztere sehen sich in ihrer Kritik an der kostspieligen Weltpolitik Bushs, welche die USA unnötig in die Händel anderer verwickle, bestätigt. Sie spielen daher, wie der frühere Präsidentschaftskandidat Patrick J. Buchanan, die russischen Ambitionen konsequent herunter: „If the Russia-Georgia war proves nothing else, it is the insanity of giving erratic hotheads in volatile nations the power to drag the United States into war.“³²

Vertreter der pragmatisch-realistischen Orientierung werben seit langem für eine an den gemeinsamen Interessen orientierte Russlandpolitik. Sie machen die Vernachlässigung russischer Empfindlichkeiten für die schleichende amerikanisch-russische Entfremdung und die Entscheidung Moskaus zugunsten der Militärintervention verantwortlich.³³ So beklagte die frühere Obama-Beraterin Samantha Power die lange Kette der Demütigungen Russlands, angefangen vom amerikanischen Triumphalismus über den gewonnenen Kalten Krieg zu den NATO-Erweiterungen bis hin zur Anerkennung Kosovos.³⁴ Ähnlich urteilte der neo-konservative Konvertit Francis Fukuyama: „Diplomacy, such as it was, consisted of persuading Russia to accept all of the items on our list and telling them their fears and concerns were groundless.“³⁵

Aus dieser Perspektive erscheinen zwei Aspekte der Politik Bushs besonders problematisch. Zum einen wird die unausgewogene Beurteilung der demokratischen Qualität beider Konfliktparteien kritisiert. Während unabhängige Beobachter die Verhältnisse in beiden Staaten ähnlich kritisch beurteilen, geißelt die amerikanische Regierung in Russland eine Rückkehr zu autoritären Herrschaftsstrukturen und preist den georgischen Präsidenten trotz der Verletzung demokratischer Standards als Vorbild.³⁶ Zum anderen hat

30 Robert Kagan, *Power Play*, in: *Wall Street Journal*, 30.8.2008; ähnlich auch Richard Cheney, *Vice President's Remarks at the Ambrosetti Forum*, 6.9.2008, www.whitehouse.gov (17.11.2008).

31 Richard Holbrooke, *What the West Can Do*, *Washington Post Online*, 22.8.2008, A17; Ariel Cohen, *Dealing with Russia*, *The Heritage Foundation*, Briefing Paper, 15.9.2008.

32 Patrick J. Buchanan, *Who Started Cold War II*, *Medium*, 19.8.2008. Ähnlich auch Ted Galen Carpenter, *What Russia Wants*, in: *The American Conservative*, 22.9.2008.

33 Vgl. Steven L. Myers, *No Cold War, but Big Chill over Georgia*, in: *New York Times*, 16.8.2008.

34 Samantha Power, *A Question of Honor*, in: *Time*, 14.8.2008.

35 Francis Fukuyama, *Russia and a new democratic realism*, in: *Financial Times*, 3.9.2008.

36 Paul J. Saunders, *Georgia's Recklessness*, in: *Washington Post*, 15.8.2008, A. 21; ders., *Lessons of the Russian-Georgian War and its Implications for U.S. Policy*, *Testimony before the U.S. Commission on*

die Überschätzung amerikanischer Macht nach Auffassung von Dimitri Simes, Direktor des Nixon Centers, auch dazu beigetragen, den georgischen Präsidenten in seinem Verhalten „auf verantwortungslose Weise zu ermutigen“.³⁷ Die Lehre lautet, dass die USA durch diesen Krieg aus den luftigen Höhen neo-konservativer und neo-liberaler Omnipotenzphantasien auf den Boden der machtpolitischen Tatsachen zurückgeholt wurden. Daraus folgt, dass die USA russische Interessen nicht länger ignorieren könnten; vielmehr ist ein *Modus Vivendi* herzustellen, der auf den nüchternen Fakten der Machtpolitik und nach wie vor gegebenen gemeinsamen Interessen beruht.³⁸ Eine praktische Konsequenz liegt auf der Hand: Die USA sollten auf eine weitere NATO-Erweiterung verzichten, die weder für die USA noch für das Bündnis oder die neuen Beitrittsländer einen Gewinn an Sicherheit bringe, und stattdessen mit Russland eine Arbeitsbeziehung entwickeln, die von gemeinsamen Interessen lebt.

3.1 *End of history und American primacy als Leitbilder*

In der Tat ist erklärungsbedürftig, warum die USA durch die NATO-Erweiterung die Beziehungen zu Russland belasten, obwohl die Bedeutung der Beitrittsländer und ihr Beitrag zur kollektiven Verteidigung begrenzt sind und die USA durch die Erweiterung sicherheitspolitisch in eine zunehmend exponierte Lage geraten sind. Eine Antwort auf dieses Rätsel liegt im Dualismus von liberalem Fortschrittsglauben und der Vorstellung konkurrenzloser amerikanischer Vormacht, der seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik prägt.

Die These vom Siegeszug liberaler Werte und westlicher Ordnungsvorstellungen findet sich bereits in Francis Fukuyamas „Ende der Geschichte“. Und in dem Maße, in dem die Regierungen Clinton und Bush in Anlehnung an die Theorie des demokratischen Friedens eine enge Verbindung zwischen innerer Herrschaftsordnung und äußerem Verhalten zogen, schrumpfte der Raum für kooperative Politik mit den Staaten, die sich nicht auf dem Pfad demokratischer Tugend befinden. Risse bekam dieses manichäische Weltbild erst, als die Hoffnung auf einen Siegeszug der Demokratie verblasste und die Widersprüche der amerikanischen Demokratisierungspolitik deutlicher hervortraten.

Parallel dazu setzte sich eine Vorstellung konkurrenzloser Stärke durch. Die erste Leitlinie für die Verteidigung amerikanischer Suprematie – die 1992 im Pentagon entwickelte

Security and Cooperation in Europe, 10.9.2008, in: www.nixoncenter.org/georgiatestimony.doc (17.11.2008).

37 Dimitri K. Simes, Talking Sense on South Ossetia, in: *The National Interest*, 8.11.2008. Ebenso sieht das Anthony Cordesman vom Wahingtoner Center for Strategic and International Studies: „[...] we almost certainly played an inadvertent role in convincing a „rabbit“ that it could provoke a „bear“. If anything, we are lucky that the „bear“ did not eat the „rabbit“ (A. Cordesman, *The Georgia War and the Century of „Real Power“*, Commentary, CSIS, Washington D.C.).

38 Henry A. Kissinger und George P. Shultz, Finding Common Ground, in: *International Herald Tribune*, 30.9.2008; Ronald Steel, A Superpower is reborn, in: *New York Times*, 24.8.2008.

Defense Planning Guidance – erhielt zwar keinen offiziellen Status,³⁹ wurde aber dennoch ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zur politischen Blaupause für das Ziel, „Amerikas konkurrenzlose Dominanz für die überschaubare Zukunft zu erhalten“ (Krauthammer 2002/03). Allerdings sind auch in der Vorstellung einer *American primacy* neuerdings Risse sichtbar. So hält etwa Fareed Zakaria (2008) den phänomenalen Aufstieg der BRIC-Länder für das wichtigste Merkmal des neuen Jahrhunderts, andere sehen bereits das Ende des (kurzen) amerikanischen Jahrhunderts gekommen (Haass 2008; Calleo 2008).⁴⁰

In der Bush-Administration schien zunächst der pragmatisch-realistische Flügel den Ton vorzugeben. So machte Condoleezza Rice (2000) gegen die idealistischen Züge von Clintons Außenpolitik ein enges Verständnis amerikanischer Interessen geltend, während Richard Haass die notwendige Rücksichtnahme auf andere Großmächte mit der vertrauten Formel auf den Punkt brachte, in der Weltpolitik sei „Ordnung grundlegender als Gerechtigkeit“ (Dueck 2004: 526). Der Schock von 9/11 verhalf jedoch den Verfechtern amerikanischer Suprematie und den Repräsentanten jener neo-konservativen Orientierung zum Durchbruch, deren außenpolitische Konzeption Hegemonievorstellungen und liberalen Fortschrittsglauben verknüpft (Schmidt/Williams 2008). Mit ihrem Aufstieg nahm die amerikanische Außenpolitik ihren janusgesichtigen Charakter an, einerseits weltweit Demokratie fördern, andererseits aber eifersüchtig die militärische Vormachtstellung verteidigen zu wollen – beides auch mit militärischen Mitteln.⁴¹

Russland spielte in der außenpolitischen Wahrnehmung der Bush-Regierung eine untergeordnete Rolle. Als Transformationsland war es Objekt amerikanischer Demokratisierungsbemühungen. Vor allem galt es, im Interesse der eigenen Handlungsfreiheit die russischen Wünsche nach rüstungskontrollpolitischer Mitsprache und Anerkennung eigener sicherheitspolitischer Interessen abzuwehren (Bolton 2007: 54-82). Vor diesem Hintergrund kündigten die USA den ABM-Vertrag, ließen sich bei den strategischen Waffensystemen nur auf das unverbindliche SORT-Abkommen ein und verschleppten die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa. Gegen russische Einsprüche betrieben sie die Anerkennung des Kosovos, die Stationierung von Elementen ihres nationalen Raketenabwehrschirms in Polen und Tschechien und die dritte Erweiterung der NATO.

Die Widersprüchlichkeit amerikanischer Politik beflügelte und belastete nicht zuletzt den Prozess der NATO-Erweiterung. Dieser war einerseits eng mit der Vorstellung eines Siegeszugs der Demokratie verkoppelt. Dabei reichte der Bush-Regierung als Nachweis der Reife in der dritten Erweiterungsrunde bereits das bloße Bekenntnis zur Demokra-

39 Patrick E. Tyler, US strategy plan calls for insuring no rivals develop, in: New York Times, 8.3.1992.

40 Francis Fukuyama, Russia and a new democratic realism, in: Financial Times, 3.9.2008.

41 Vgl. White House, National Security Strategy of the United States, Washington 2002; George W. Bush, Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, Westpoint, 1.6.2002, www.whitehouse.gov; 17.11.2008.

tie.⁴² Andererseits war die NATO-Erweiterung immer auch Vorsorge gegen einen potentiellen Konkurrenten. So wurde Russlands Mitgliedschaft nie prinzipiell ausgeschlossen, doch diente die Erweiterung nicht zuletzt als „hedge“ gegen russische Unwägbarkeiten (Asmus 2002: 297).

Diese Doppeldeutigkeit lösten die USA weder konzeptionell noch operativ je auf. Vielmehr verschanzten sie sich hinter rhetorischen Placebos wie der Feststellung Dick Cheney's, es sei schwer, „sich einen besseren Nachbarn vorzustellen als eine stabile, sich entwickelnde Demokratie“, so dass es umso besser sei, wenn diese Nachbarn auch noch der NATO beitreten würden.⁴³ Oder sie wogen sich in der Gewissheit, dass etwaige Moskauer Gegenmaßnahmen Russland mehr schaden würden als dem Westen (Asmus/Kugler/Larrabee 1995: 20-24).

In der Praxis schlug sich diese Doppeldeutigkeit darin nieder, dass die USA zwar das NATO-Angebot einer parallelen Vertiefung der Beziehungen zu Russland und die Schaffung des NATO-Russland Rats als gemeinsames Konsultationsgremium unterstützten.⁴⁴ Allerdings erhielt Russland lediglich eine *voice* und kein *vote*. Zudem blieb die Kooperation auf jene Felder gemeinsamer Interessen wie den Kampf gegen den Terrorismus und die Proliferation begrenzt, in denen die USA und Russland auch bilateral kooperierten. Der Kernbereich der kollektiven Verteidigung hingegen – die Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Osteuropa, die Mitwirkung der baltischen Staaten bei der integrierten Luftverteidigung der NATO oder künftige Erweiterungen der NATO – blieb unberührt.

3.2 Ein neuer Kalter Krieg?

Der Kaukasus-Krieg stellte grundlegende Annahmen der amerikanischen Russland- und NATO-Erweiterungspolitik in Frage. Die Aussicht auf NATO-Mitgliedschaft führte offenkundig nicht zu einem verantwortungsbewussten Verhalten Georgiens und erlaubte keinen mäßigenden Einfluss der USA. Zudem stellen die Reaktionen auf den Krieg mit neuer Schärfe die Annahme in Frage, die NATO-Mitgliedschaft erhöhe die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der neuen Mitglieder gegenüber Russland. Schließlich demonstrierte Russland, dass es über Reaktionsmöglichkeiten verfügt und bereit ist, seinen „roten Linien“ Nachdruck zu verleihen.

42 Verteidigungsminister Rumsfeld bekräftigte bei seinem Besuch in Tiflis nur zwölf Tage nach der Rosenrevolution den amerikanischen Willen, Georgien den Weg in die Allianz zu ebneten. Vgl. Tom Warner, Rumsfeld points Georgia towards NATO Membership, in: Financial Times, 6./7.12.2003.

43 Richard Cheney, Vice President's Remarks at the Ambrosetti Forum, 6.9.2008, in: www.whitehouse.gov (17.11.2008).

44 Inzwischen gibt es über 25 Arbeitsgruppen und Ausschüsse u.a. zur Zusammenarbeit beim Terrorismus, der Proliferation, bei Friedensmissionen, der taktischen Raketenabwehr (eines der wenigen „Leuchtturmprojekte“ der NATO-Russland-Kooperation), der Verteidigungsreform, im logistischen Bereich, bei Militärunfällen und zivilen Notfällen, sowie der wissenschaftlichen Kooperation für Frieden und Sicherheit (www.nato-russia-council.info (8.7.2008)).

Davon blieb die Bush-Administration jedoch unbeeindruckt. Die Empfehlungen des liberalen und pragmatisch-realistischen Lagers fanden keinen erkennbaren Widerhall. Vielmehr signalisierte die Regierung, dass nach ihrem Verständnis allein Russland „die Wahl hat“, sich entweder der amerikanischen Welt des 21. Jahrhunderts anzupassen oder Isolation und Bedeutungslosigkeit zu riskieren.⁴⁵

Dem entsprachen die praktischen Schritte, auf die sich die Administration nach längeren Beratungen festlegte.⁴⁶ So unterrichtete der Präsident den US-Kongress am 8. September von seiner Entscheidung, ein für Moskau auch finanziell interessantes Abkommen über zivile Nuklearkooperation zurückzuziehen. Allerdings waren die Chancen der Ratifikation ohnehin auf Null gefallen. Des Weiteren einigte sich die Regierung in einem *fait accompli* mit Polen über die Stationierung von Raketenabwehrsystemen. Schließlich bot sie humanitäre und wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe für Georgien im Umfang von 1 Milliarde US-Dollar an. Diese Summe würde die bisherige Wirtschafts- und Militärhilfe der USA, im Schnitt der letzten 17 Jahre ca. 100 Millionen p.a., weit in den Schatten stellen und Georgien hinter Israel und Ägypten zum drittgrößten Empfänger amerikanischer Auslandshilfe machen.⁴⁷ Und sie stimmte einer Wiederaufnahme der Militärhilfe zu, wobei noch nicht entschieden ist, ob die USA das georgische Militär zu einer schlagkräftigeren Selbstverteidigungsstreitmacht aufrüsten und mit Panzer- und Flugabwehrsystemen ausstatten werden.⁴⁸ Darüber hinaus setzte sich Washington für einen Abbruch der Zusammenarbeit mit Russland in der NATO ein und strebt eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgien in das Membership Action Program an. Dennoch hat die scheidende Bush-Regierung mit diesen Maßnahmen nur eine vorläufige Antwort gegeben und der nächsten Administration genug Raum gelassen, die Beziehungen zu Russland in die eine oder andere Richtung zu entwickeln.

Welche Antwort Barack Obama geben wird, ist angesichts des wahlkampfpolitischen Nebels gegenwärtig kaum zu erkennen. Obama äußerte sich zu Beginn des Kaukasus-Kriegs zunächst zurückhaltend und verschärfte seinen Ton erst später, wahlkampfaktischen Überlegungen folgend. Mitglieder seines umfangreichen Beraterstabes interpretierten das russische Vorgehen sehr unterschiedlich. Zbigniew Brzezinski verglich die russische Politik umstandslos mit der Stalins und Hitlers.⁴⁹ Dagegen beteuerte Susan Rice, die im Beraterteam als *senior foreign policy adviser* fungiert, dass der künftige Präsident Russland nicht isolieren wolle.⁵⁰ Wie dem auch sei, fest steht, dass Barack Obama die amerika-

45 Condoleezza Rice, Transatlantische Einigkeit gegenüber Russland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.9.2008, S. 10.

46 Vgl. Thom Shanker/Steven Lee Myers, U.S. Rules out Unilateral Steps against Russia, in: New York Times, 9.9.2008.

47 Steven Lee Myers, White House Unveils \$1 Billion Georgia Aid Plan, in: New York Times, 4.9.2008.

48 C. J. Chivers/Thom Shanker, Georgia Eager To Rebuild its Defeated Armed Forces, in: New York Times, 2.9.2008.

49 Zbigniew Brzezinski, Russlands Vorgehen ähnelt dem Hitlers, in: Welt Online, 11.08.2008.

50 Interview mit Susan Rice, Spiegel 30/2008, 21.7.2008, in: www.spiegel.de; 17.11.2008.

nische Russlandpolitik in einer Situation gestalten muss, in der liberaler Fortschrittsglaube und die Vorstellung konkurrenzloser amerikanischer Vormacht ihren Glanz und ihre praktische Relevanz verloren haben.

4. Am Kaukasus-Krieg scheiden sich die Geister in der Europäischen Union

Für die USA mag das Verhältnis zu Russland ein Problem unter vielen sein, für die Europäische Union ist es dem ehemaligen deutschen Spitzendiplomaten Wolfgang Ischinger zufolge „die wichtigste, vielleicht sogar die zentrale Aufgabe der europäischen Politik“ (zit. n. Sapper 2002: 40). Sie ist aber, daran hat der Kaukasus-Krieg die Europäer schmerzhaft erinnert, auch eine der schwierigsten. Das liegt zum einen an Russland selbst, das in den letzten Jahren dem innenpolitischen Thermidor des Putinismus eine außenpolitische Abkehr vom Westen folgen ließ. Zum anderen liegt es an den enormen Auffassungsunterschieden innerhalb der EU über den Umgang mit Russland sowie – in engem Zusammenhang – mit der Gruppe jener Staaten, die zwischen ihr und Russland liegen.

Der Kaukasus-Krieg spitzte diese Gegensätze weiter zu. Dennoch erwies sich die EU bei der Bewältigung der Krise als handlungsfähig. Der französischen Ratspräsidentschaft gelang es, einen Waffenstillstand zu vermitteln, mit der europäischen Beobachtermission EUMM die Voraussetzungen für den Abzug der russischen Truppen aus „Kern-Georgien“ zu schaffen und die Konfliktparteien auf einen Gesprächsprozess zu verpflichten. Ferner ist abzusehen, dass die EU künftig in der gesamten Region stärker präsent sein wird. Im Gegensatz zur amerikanischen Reaktion zielt der europäische Ansatz auf Dialog und Einbindung, nicht auf die Ausgrenzung Russlands. Allerdings hat der Erfolg seinen Preis. Um die Handlungsfähigkeit der 27 Staaten zu sichern, waren Kompromisse notwendig, die das Risiko bergen, dass die EU auf einen härteren Kurs gegenüber Moskau verpflichtet werden könnte.

Die lauteste Kritik am russischen Vorgehen im Kaukasus kam aus einem Teil jener Staaten, die von der Westfront des Ostens an die Ostfront des Westens gerückt sind. Während sich Ungarn, Slowenien und die Slowakei ebenso zurückhielten wie Bulgarien und Rumänien, waren aus Polen, den drei baltischen Staaten und aus Teilen der politischen Klasse Tschechiens überaus harsche Töne zu vernehmen. „Russland hat wieder sein wahres Gesicht gezeigt“ – so der polnische Präsident auf einer Großveranstaltung, auf der er seine Kollegen aus den baltischen Staaten noch während der Kampfhandlungen zu einer Solidaritätsreise nach Tiflis aufforderte, ohne das mit der EU abgestimmt zu haben.⁵¹ Ihrer Auffassung zufolge warf der Krieg ein Schlaglicht auf die Gefahren des russischen Revisionismus, der alle Staaten des früheren Warschauer Pakts unmittelbar bedro-

51 Das Parlament Nr. 35/36 vom 25.8./1.9.2008, S. 17.

he. Die NATO habe durch ihre Entscheidung, Georgien vorerst keine Beitrittsgespräche anzubieten, Russland zu seiner militärischen Einflusssphärenpolitik geradezu ermuntert. Vor dem Hintergrund dieser Analyse lehnten es Polen und die baltischen Staaten ab, nach dem Krieg zum *business as usual* zurückzukehren.⁵² Die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen sollte suspendiert und Russland aus der G-8 ausgeschlossen werden.⁵³ Stattdessen sei alles zu unternehmen, um Tiflis und Kiew den Weg in die NATO zu ebnen und zumindest die Ukraine schneller an die EU heranzuführen. Darüber hinaus beschloss die Regierung in Warschau blitzartig die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme und einigte sich zudem mit den USA in einer „Erklärung über die strategische Zusammenarbeit“, eine Batterie von Patriot-Raketen zu dislozieren, die von amerikanischen Soldaten bedient werden soll.⁵⁴

Deutliche Kritik kam aber auch von einigen alten EU-Mitgliedern. So forderte der britische Außenminister Miliband, die Union müsse ihr Verhältnis zu Russland dergestalt ausrichten, „dass der Preis von Abenteuerertum und Aggression deutlich wird“,⁵⁵ und wurde von der konservativen Regierung Schwedens unterstützt.

Die Gegenposition nahmen Deutschland und Frankreich ein, unterstützt von Italien und Spanien, das 2003 noch zum „neuen“ Europa zählte. Am meisten Verständnis für das russische Vorgehen im Kaukasus brachte die konservative Berlusconi-Regierung auf, von der linken Opposition nur moderat kritisiert. Auch in Deutschland ist bei allen politischen Nuancen ein parteiübergreifender Konsens erkennbar. Danach sei keine der Parteien an dem Krieg unschuldig, eine Isolation Russlands zu vermeiden und an der Perspektive seiner institutionellen Einbindung festzuhalten.⁵⁶ Angela Merkel bekräftigte zwar bei ihrem Besuch in Georgien den Beschluss des Bukarester NATO-Gipfels,⁵⁷ trägt aber die von den USA gewünschte Forcierung des Beitrittsprozesses nicht mit. Die Opposition lehnt einen Konfrontationskurs noch entschlossener ab: FDP, Grüne und Linke werben ebenso nachdrücklich für die Fortsetzung des Dialogs, wie sie vor den Folgen der amerikanischen Raketenpläne und der NATO-Erweiterung warnen.⁵⁸ Damit befindet sich Berlin auf einer Linie mit der französischen Regierung, deren Politik der Leitlinie „Nicht Sanktionen, sondern Dialog“ folgt (Besancenot 2008).

52 Valentina Pop, EU-Russia talks likely to resume in November, in: EUobserver, 22.10.2008, 3.

53 Andrew Rettman, EU-Russia ‚business as usual‘ impossible, Lithuania says, in: EUobserver, 19.8.2008; Römpczyk (2008).

54 Washington Post, 21.8.2008, S. 9.

55 David Miliband, Die Invasion war nicht gerechtfertigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.8.2008, S. 10.

56 Andreas Schockenhoff: Russlands Wahl: Partner oder Widerpart, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.9.2008, S. 10.

57 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.8.2008, S. 1.

58 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.8.2008, S. 2 und 27.8.2008, S. 2.

4.1 Zwischen ökonomischen Interessen und politischer Blockade

Diese Differenzen in der Bewertung der Kriegsursachen und der Frage angemessener Reaktionen spiegeln grundlegende Unterschiede zwischen den europäischen Staaten in ihrer Russlandpolitik. Deshalb ist die EU ihrer Gestaltungsaufgabe bisher nicht gerecht geworden. In den 1990er Jahren fiel ihr diese Aufgabe sogar noch leichter. Immerhin schloss sie 1994 mit Russland das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und verabschiedete 1999 eine „Gemeinsame Strategie“. Beide basierten auf der Vorstellung einer russischen Akzeptanz des *acquis communautaire* und der Schaffung eines gesamteuropäischen Wirtschafts- und Sozialraums, kurz: auf der Annahme, Russland werde sich nach und nach an europäische Verhältnisse angleichen. Eine Beitrittsperspektive Russlands war indes nicht vorgesehen (Arbatova 2006: 106).

Dieser Ansatz wurde in dem Maß Makulatur, in dem sich Russlands Selbstbild wandelte und es beanspruchte, als eigenständige Großmacht auf gleicher Augenhöhe zu verhandeln. Dennoch hielt die EU an der Strategie fest, die Beziehungen zu Russland vertraglich zu regeln und so Erwartungssicherheit zu schaffen. Für diesen Ansatz sprach die dramatisch gestiegene ökonomische Bedeutung beider Seiten füreinander: Die EU ist mit Abstand Russlands wichtigster Handelspartner und Russland der dritt wichtigste Partner der EU. Erschwert wurde die Suche nach einem neuen vertraglichen Rahmen allerdings durch die autoritäre Wende Russlands und die Aufnahme der osteuropäischen Staaten in die EU im Jahre 2004. Zwar einigten sich die Union und Russland im folgenden Jahr noch darauf, vier „Gemeinsame Räume“ der Zusammenarbeit zu schaffen.⁵⁹ Doch blieb die Umsetzung dieser Grundsatzerklärung hinter den Erwartungen zurück (Adomeit/Lindner 2005). Die Neuauflage des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens wurde dann von den Differenzen innerhalb Europas blockiert. Im November 2006 legte Warschau ein Veto gegen den Beginn der Verhandlungen ein, danach folgte Litauen, so dass die Gespräche erst im Juni 2008 aufgenommen werden konnten, um im September bereits wieder suspendiert zu werden.

Das geringe ökonomische Gewicht der Länder zwischen der EU und Russland – Ukraine, Belarus, Moldawien und die drei Kaukasusländer – korrespondierte mit dem begrenzten Gestaltungswillen der Union. Um die Beziehungen zur Ukraine zumindest symbolisch mit denen zu Russland zu parallelisieren, schloss die EU zwar mit Kiew 1998 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Doch diese bilaterale Beziehung blieb nachgeordnet. Daran änderte auch die 2004 verabschiedete Europäische Nachbarschaftspolitik wenig. Sie bildet den Rahmen für eine individuell zu gestaltende und je nach Reformbereitschaft der einzelnen Länder zu vertiefende Kooperation. Doch sieht sie keine Beitrittsperspektive vor und ist finanziell bescheiden ausgestattet: Für die Periode 2007-2013 sind 11,2 Milliarden Euro vorgesehen, von denen rund ein Drittel für Projekte mit den östlichen Nachbarn reserviert sind (Bendiek 2008). Als sicherheitspolitischer Akteur

59 Neben der Wirtschaft, dem Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz sowie dem der Bildung und Kultur sollte auch für die äußere Sicherheit ein solcher Gemeinsamer Raum geschaffen werden.

ist die EU in diesem Raum bisher nur mit der zivilen Rechtsstaatsmission in Georgien (EUJUST THEMIS, Juli 2004 bis Juli 2005) und der ebenfalls bescheidenen zivilen Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes zwischen Moldawien und der Ukraine (ab Dezember 2005) hervorgetreten.

Wahrscheinlich hätte die autoritäre Wende in Russland ausgereicht, um auch in der „alten“ EU bestehende Differenzen in der Ostpolitik zu vertiefen. Doch zum eigentlichen Problem für die gemeinsame Handlungsfähigkeit wurde die Osterweiterung. Sie verschärfte die Divergenzen in der EU über den Kurs gegenüber Russland. Die kategorisierenden Einteilungen in „strategische Partner“ Russlands versus „kritische Pragmatiker“ und „neue kalte Krieger“ (so Leonard/Popescu 2007) täuschen darüber hinweg, dass mit Polen und den baltischen Staaten nun eine Gruppe von Ländern der EU angehören, die deren Russland-Politik ablehnen.

Großbritannien verstrickte sich in eine Reihe von Konflikten mit Russland – vom Streit über den Status des *British Council* in Russland bis hin zu dem über die Ermordung von Alexander Litwinjenko –, ohne aber die EU für seine Interessen einzuspannen. In Schweden, Dänemark und den Niederlanden gründet die Kritik an Russland auf starken Menschenrechtstraditionen, im Fall Schwedens zudem auf der politischen Einstellung der amtierenden Regierung. Aber diese Länder bemühen sich um eine gemeinsame EU-Linie.

Stattdessen trifft in Polen und den baltischen Staaten die Forderung nach einer harten Abgrenzung von Russland über alle Parteigrenzen hinweg auf Zustimmung. Dieser Konsens wurzelt stärker in nationalen Traumata als in aktuellen Konflikten. Im polnischen Fall kommt das geostrategische Interesse hinzu, östlich seiner Grenzen eine eigene ordnungspolitische Rolle zu spielen, was den Gegensatz zu Moskau zwangsläufig vertieft. Polen und die baltischen Staaten wären von einer Verschlechterung der europäisch-russischen Beziehungen am empfindlichsten betroffen, das zeigen allein die Energieabhängigkeiten: Polen bezieht rund 70 Prozent seines Erdgases aus Russland, die Energieversorgung der baltischen Staaten hängt vollständig von Russland ab. Hinzu kommt, dass Polen bilaterale Sonderbeziehungen zu den USA anstrebt und ebenso wie die baltischen Staaten nicht davor zurückschreckt, für bilaterale Streitfragen die EU gegen Russland in Stellung zu bringen. Damit zeichnet sich eine Verschiebung der europäischen Ostpolitik ab. Erkennbar werden die Konturen einer EU-Eindämmungspolitik gegenüber Russland als kleinster gemeinsamer Nenner, auf den sich die 27 Mitglieder noch verständigen können. Die Verfechter eines pragmatischen Kurses der Kooperation müssten ihre politischen Anstrengungen deutlich erhöhen.

4.2 Erfolgreiches Krisenmanagement trotz europäischer Unterschiede

Die ungewöhnliche europäische Handlungsfähigkeit in der Krise wurde von drei Faktoren begünstigt. Einmal existierten trotz aller Unterschiede eine Reihe europäischer Gemeinsamkeiten. So nahm die Kritik an Russlands Militäraktion auch bei den Befürwortern einer „strategischen Partnerschaft“ in dem Maße zu, in dem sich herausstellte, dass Moskau in Südossetien nicht nur den *Status quo ante* wiederherstellen wollte, sondern

mit der Anerkennung weitergehende Ziele verfolgte.⁶⁰ Einig war sich die EU über die Eckpunkte eines Programms zur Überwindung der Krise: Russland muss seine Truppen zurückziehen, Südossetiens und Abchasiens Unabhängigkeit wird nicht anerkannt, der Beschluss des Bukarester NATO-Gipfels zumindest pro forma nicht zurückgenommen. Schließlich wird die EU ihr Engagement für die Unabhängigkeit und demokratische Orientierung der Länder ihres Nachbarschaftsprogramms intensivieren.⁶¹

Zum anderen nutzte Nicolas Sarkozy die institutionellen Möglichkeiten der EU-Ratspräsidentschaft geschickt, um die Union auf eine gemeinsame Position festzulegen. Er überzeugte die EU-Außenminister nach dem Ausbruch des Krieges, das Ergebnis seiner Vermittlungsbemühungen in Form des Sechs-Punkte-Abkommens anzuerkennen und dieses Dokument in einen europäischen Mantel zu hüllen.⁶² Auf seiner außerordentlichen Tagung am 1. September bestätigte der Europäische Rat diese Linie.

Allerdings war diese Handlungsfähigkeit Kompromissen mit der russlandkritischen Ländergruppe geschuldet. Das erste Zugeständnis trug nicht weit: Die Verhandlungen über das neue Partnerschaftsabkommen wurden suspendiert, ihre Wiederaufnahme an die Einhaltung des Sechs-Punkte-Plans gekoppelt. Doch auf dem EU-Russland-Gipfel am 14. November wurde die Fortsetzung der Gespräche verkündet, obwohl die Forderungen der Russland-Kritiker nicht erfüllt sind. Strittig ist, wie der Beschluss des Europäischen Rats vom 1. September zu interpretieren ist, Russland müsse seine Truppen „auf die Positionen zurückziehen, die sie vor dem 7. August innehatten.“⁶³ Das russlandkritische Lager versteht darunter auch die 7.000 Soldaten, die Russland in Südossetien und Abchasien stationiert hat. Dagegen bestätigte eine EU-Delegation unter Leitung von Ratspräsident Sarkozy nach Gesprächen mit Georgien und Russland über die Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans den Abzug der russischen Soldaten aus „Kern-Georgien“, sagte aber nichts über die Stationierung zusätzlicher Truppen in den beiden abtrünnigen Provinzen.⁶⁴ Im Wesentlichen geht es darum, ob die EU die Normalisierung ihrer Beziehungen zu Russland von Zugeständnissen bei der Anerkennung Südossetien und Abchasiens abhängig machen soll.⁶⁵

60 Leigh Phillips, EU leaders condemn Russia in shadow of Kosovo, in: EUobserver, 26.8.2008; Financial Times, 18.8.2008, S. 1.

61 Financial Times, 28.9.2008, S. 1.

62 Council of the European Union: Press Release, Extraordinary Meeting General Affairs and External Relations, 12453/08, Brüssel, 13.8.2008.

63 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rats vom 1.9.2008 in Brüssel, 12594/08, Brüssel, 6. Oktober 2008.

64 Vgl. Council of the European Union, Council Conclusion of Georgia/Russia. 2897th External Relations Council meeting, Luxemburg, 13.10.2008.

65 Eine ähnliche Problematik stellt sich im Zusammenhang mit der EU-Beobachtermission (EUMM Georgia). Im Mandat der Mission ist festgelegt, dass die EUMM die Konfliktparteien in ganz Georgien überwacht. *De facto* ist ihr Zuständigkeitsbereich jedoch derzeit auf „Kern-Georgien“ beschränkt. Vgl. Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, in: Official Journal of the European Union, Brüssel, 17.9.2008.

Der zweite Kompromiss betrifft die Haltung gegenüber den Nachbarländern, insbesondere der Ukraine. Hier könnte die Summe einer Reihe kleiner Schritte einen Kurswechsel andeuten. Während sich die EU bis zum Krieg Mühe gab, die Beziehung zu den Nachbarländern mit den deutlich gewichtigeren Beziehungen zu Russland zu parallelisieren, schieben sich seitdem geostrategische Überlegungen neben die ökonomischen und demokratiepolitischen Motive, und die EU beginnt, zumindest formal, die Beziehungen zur Ukraine denen zu Russland vorzuordnen.

Mit der auf eine schwedisch-polnischen Initiative zurückgehenden „Östlichen Partnerschaft“ hat die EU vor dem Krieg, auf dem Gipfel des Europäischen Rats im Juni 2008, ein neues Instrument geschaffen. Seine politische Aufwertung durch den Krieg zeigt sich an der Dringlichkeit, mit der die EU es seither verfolgt: Sollte die Kommission Vorschläge dazu ursprünglich erst im Frühjahr 2009 vorlegen, forderte der Europäische Rat am 1. September diese Entwürfe bereits für November. Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass die EU unter dem Eindruck des Kriegs hier einen neuen Schwerpunkt ihrer Nachbarschaftspolitik setzt.

Noch deutlicher kommt die neue Gewichtung bei der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zum Ausdruck. Gegenüber der Ukraine setzte die EU mit dem geplanten Assoziationsabkommen ein Zeichen. Vor dem Krieg war lediglich davon die Rede, das 1998 unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen durch ein „Neues Weitergehendes Abkommen“ (New Enhanced Agreement) zu ersetzen, das u.a. eine WTO-konforme Freihandelszone umfassen sollte. Diese Absicht markierte eine Absage an die von Polen und den baltischen Staaten vertretene Position, der Ukraine eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Doch einen Tag vor dem EU-Ukraine-Gipfel am 9. September entschloss sich die EU, ein „Assoziationsabkommen“ anzubieten – diese Vertragsform implizierte bisher die Aussicht auf eine spätere Mitgliedschaft.⁶⁶ Im Fall der Ukraine wird das Abkommen zwar keine Beitrittsperspektive enthalten. Gleichwohl ist die EU damit den Erweiterungsbefürwortern symbolisch einen wichtigen Schritt entgegengekommen.

Darüber hinaus betreibt die EU eine Annäherung an Weißrussland. Auch dieser Prozess wurde durch den Krieg beschleunigt, auch hier waren Polen und Litauen die treibenden Kräfte.⁶⁷ Die französische Präsidentschaft lud den weißrussischen Außenminister am 13. Oktober am Rande eines Ratstreffens zu einem Gespräch mit der EU-Troika ein, und die Außenminister beschlossen auf dem Ratstreffen, das Einreiseverbot gegen Mitglieder der weißrussischen Führung einschließlich ihres Präsidenten für vorerst sechs Monate aufzuheben.⁶⁸ Die kommende tschechische Präsidentschaft erwägt, Lukaschenko zu einem außerordentlichen Treffen des Europäischen Rats mit den östlichen Partnerländern einzuladen. Die EU rechtfertigt diese Annäherung mit der Freilassung politischer Häft-

66 Council of the European Union, EU-Ukraine Summit Paris, 9 September 2008, 12812/08, Brüssel, 9.9.2008, S. 3.

67 Philippa Runner, EU states still keen to relax Belarus sanctions, in: EUobserver 30.9.2008.

68 Vgl. Council of the European Union, Press Release, 2897th meeting of the Council External Relations, 14137/08, Brüssel, 13.10.2008.

linge. Doch geht es den russlandkritischen EU-Ländern um das geostrategische Motiv, ein europäisches Gegengewicht zu dem russischen Einfluss aufzubauen. In diesen Kontext fügt sich, dass der Europäische Rat beschloss, die Sanktionen gegen Usbekistan zu lockern und mit Moldawien ein umfassendes Freihandelsabkommen auszuhandeln.

Trotz dieser Kompromisse hält die EU an ihrem Kurs fest, Russland einzubinden und Verhandlungen fortzuführen. Damit unterscheidet sie sich in der Kaukasus-Krise auffällig von früheren Verhaltensmustern, gerade auch gegenüber den USA. Während die Europäer beim Jugoslawien-Konflikt schnell wieder auf die amerikanische Führung vertrauten und in der Irak-Krise ihre eigene Spaltung zuließen, verfolgt die EU aktuell eine profilierte Politik, die der amerikanischen widerspricht. Die Chancen für eine kooperative Russland-Politik dürften sich verbessern, wenn sich die neue Administration Obamas von Europa außenpolitische Entlastung verspricht und einen pragmatischeren Kurs gegenüber Moskau einschlägt.

5. Kooperation ohne Alternative: Empfehlungen

Der Kaukasus-Krieg hat mit beängstigender Konsequenz alte Reflexe mobilisiert, die demonstrieren, wie tief der Graben zwischen Russland und dem Westen in den letzten Jahren geworden ist. Die Rufe nach Bestrafung, Sanktionen und einer Isolierung Russlands klingen ebenso vertraut, wie sie sich schnell als haltlos erwiesen. So hat zuletzt die Finanzkrise offenbart, dass im Gegenteil die Einbeziehung Russlands in das globale Krisenmanagement angezeigt ist. Das gilt nicht minder für die anderen, in den Schatten der finanzwirtschaftlichen Systemkrise gedrängten Themen, sei es die Versorgung Westeuropas mit russischem Erdgas und Öl oder die Verhinderung einer atomaren Aufrüstung Irans und Nord-Koreas, ganz zu schweigen von globalen Herausforderungen wie Klimaerwärmung oder transnationaler Terrorismus. Die Liste ist bekannt und vielfach bemüht, wenngleich oft ohne erkennbare Konsequenzen.

Die Aufgabe muss daher sein, gemeinsame und divergierende Interessen auszuloten und offen zu benennen, von der Energie- bis zur Sicherheitspolitik. Das wiederum setzt voraus, dass der Westen seine Politik, Russland als *quantité négligeable* fortschreitend zu marginalisieren, als gescheitert begräbt. Russland, das war die unüberhörbare Botschaft des Kriegs im Kaukasus, ist zurück auf der Bühne europäischer Macht- und Ordnungspolitik.

Das Signal war indes nicht, dass Russland kein Interesse an einer kooperativen Sicherheitspolitik mehr habe. Nur sind die bislang sehr einseitig fixierten Bedingungen neu zu bestimmen. Das wird sich weder harmonisch vollziehen noch in einer einmaligen Kraftanstrengung gelingen. Vielmehr muss ein Prozess der Annäherung organisiert werden, in dem die paneuropäischen Widersprüche so moderiert werden, dass sie sich sukzessive überwinden lassen. Das ist die aktuelle Kernaufgabe der Sicherheitspolitik, denn in ihr hat sich die

zentrifugale Dynamik entfaltet, die es umzukehren gilt. Dabei ist der Spielraum groß: Selbst die Risikovorsorge, von der NATO einst schamhaft an die Stelle der Bedrohungsanalyse bugsiiert, widmet sich heute ganz anderen Themen als Russland.⁶⁹ Die Bereitschaft zum Dialog scheint angesichts der verhärteten Widerspröche allerdings begrenzt. Das macht die Identifizierung geeigneter Bausteine umso wichtiger, zu denen neben dem Ausbau der europäischen Institutionen und der Konfliktlösung im engeren Sinn auch die Rüstungskontrolle gehört, die nicht nur Vertrauen und Stabilität schaffen kann, sondern auch geeignet ist, Baustein eines assoziativen Prozesses zu sein. Und nicht zuletzt geht es um eine klare Priorität im Sinne eines *Grand Bargains* zwischen dem Westen und Russland.

5.1 Die Organisation gemeinsamer europäischer Sicherheit

Mehr als 15 Jahre nach der Zeitenwende bleibt die westliche Sicherheitspolitik in der Logik des Kalten Kriegs gefangen. Das hat eine homogenisierende Bindekraft entfaltet, die den einen Teil des europäischen Kontinents gestärkt hat. Zu Russland hat sich der Graben hingegen in einem atemberaubenden Tempo vertieft – mit zentrifugalen Rückwirkungen auch im Westen. Der Krieg im Kaukasus hat folglich eine lange Vorgeschichte sicherheitspolitischer Divergenz. Es ist eine Geschichte beidseitiger Missverständnisse und einseitig gebrochener Versprechen, gespeist von westlicher Hypermacht-Ignoranz und mit der Folge auseinanderdriftender Interessen. Sie begann am Ende des europäischen Ost-West-Schisma mit paneuropäischen Visionen, die Gorbatschow in die Formel vom „Haus Europa“ und die westlichen Staaten in das Konzept einer „Neuen Europäischen Friedensordnung“ gekleidet hatten. Beide versprachen, dass die Sicherheit aller europäischen Staaten künftig unteilbar sei und dass die Sowjetunion darin einen angemessenen Platz finden müsse. In der Praxis jedoch wurde eine solche Nachkriegsordnung nie in Angriff genommen.

Es ist daher kein Zufall, dass der russische Präsident Medwedjew mit seinen Vorschlägen für einen europäischen Sicherheitsvertrag am 5. Juni 2008 an diese paneuropäischen Vorstellungen anknüpfte.⁷⁰ Auch wenn sich die Zeit nicht beliebig zurückstellen lässt, signalisieren die Vorschläge Kooperationsbereitschaft und bekräftigen in Verbindung mit dem Kaukasus-Krieg die Alternative, vor der die westliche Sicherheitspolitik steht: Fortführung eines Unilateralismus, der gegenüber Russland zwischen Ignoranz und Eindämmung schwankt und *nolens volens* die konfrontativen Reflexe beider Seiten stärkt, oder Wiederbelebung des einst propagierten Multilateralismus, der sich künftig auch in der Praxis am Ziel gemeinsamer europäischer Sicherheit messen lässt.

69 Auch wenn nach dem Krieg im Kaukasus in der NATO darüber sinniert wird, ob und wie eigentlich ein Land wie Estland verteidigt werden könnte oder gar, was bei einer gewaltsamen Sezession der Krim zu tun wäre.

70 Wenn sie nicht gar an den noch weiter zurückliegenden Forderungen nach einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz anknüpfen, wie sie die sowjetische Führung unter Leonid Breznev über Jahre (erfolglos) vorgetragen hatte und die schließlich in die KSZE/OSZE mündeten.

Zwar ignoriert Medwedjews Idee einer europäischen Konferenz atomisierter Nationalstaaten die Tatsache, dass nach Auffassung nahezu aller europäischen Staaten ihre Sicherheit heute ihren materiellen Ausdruck in Gestalt der NATO und der EU gefunden hat – und setzt sich daher dem Vorwurf aus, wie weiland die UdSSR einen Keil in die westlichen Strukturen treiben zu wollen. Auch ist der Vorgänger – das Modell der KSZE – insofern nicht einschlägig, als in den 1970er Jahren überhaupt erst einmal ein organisierter Ost-West-Dialog begründet werden musste.

Insofern sind die Aussichten auf eine Verwirklichung der Vorschläge Medwedjews begrenzt, eine Antwort verlangen sie aber allemal. Diese ist bislang ausgeblieben, was das Desinteresse und die konzeptionelle Phantasielosigkeit der westlichen Politik unterstreicht. Dabei existiert in Gestalt der OSZE bereits ein institutioneller Rahmen, der geeignet ist, das legitime Interesse Russlands an einer gleichberechtigten Mitwirkung bei der Organisation der europäischen Sicherheit aufzunehmen. Als gesamteuropäische sicherheitspolitische Organisation wäre sie allerdings erst einmal wiederzubeleben, hatte sich doch ihre operative Bedeutung vor allem im östlichen Teil des Kontinents entfaltet – und dort in russischen Augen allzu sehr auf die demokratischen Prinzipien der Pariser Charta verengt. Die von Medwedjew angeregte gesamteuropäische Konferenz könnte folglich in einen zweiten Gründungsakt und in eine sicherheitspolitisch operativ angereicherten Charta münden.

Auch eine erneuerte OSZE wird weder die EU noch die NATO ersetzen. Sie würde aber Regeln und Verfahren fixieren, entlang derer sich auch diese beiden Organisationen bewegen, wenn sie über ihren Geltungsbereich hinausgreifen. In diesem Sinne wäre sie einerseits als europäische kollektive Sicherheitsorganisation zu konzipieren, andererseits aber auch als Organisation, die als Plattform für globales Handeln fungiert. Für beides gibt es eine ganze Reihe von durchaus harten Themen. Das betrifft nicht allein den Terrorismus; vielmehr hat der Kaukasus-Krieg verdeutlicht, dass das Sezessionskonfliktmanagement und die Lösung der Spannung zwischen nationaler Selbstbestimmung und territorialer Integrität weder in Europa noch darüber hinaus ausgestanden sind.

5.2 Europäische Nachbarschaftspolitik als Stabilisierungsinstrument

Unter dem Eindruck des Kaukasus-Kriegs hat die Europäische Union ihr Engagement in Osteuropa deutlich verstärkt. Die Konfliktvermittlung, die Stationierung der EU-Beobachter in Georgien, aber auch der im September 2008 avisierte Abschluss eines Assoziationsabkommens mit der Ukraine oder die Beschleunigung der „Östlichen Partnerschaft“ sind dafür ebenso Meilensteine wie umgekehrt die Debatten über Sanktionen gegen Russland.

So begrüßenswert es ist, dass sich die Union unter französischer Präsidentschaft nicht nur nach innen oder nach Süden, sondern dezidiert auch nach Osten wendet, so wichtig ist es, dass sie dies mit dem Ziel und den Instrumenten tut, die zur Stabilität in der Region beitragen und die Bedingungen für graduellen Wandel verbessern. Dies ist in Anbetracht unterschiedlicher Präferenzen in der EU keineswegs entschieden. Eine Schlüsselrolle

kommt dabei der Ukraine zu, denn an den Beziehungen mit ihr entscheidet sich, in welcher Weise die Ostdimension der EU-Politik durch Russland konditioniert wird: im Sinne einer Eindämmung, gar Zurückdrängung Moskaus oder im Sinne seiner konstitutiven Einbeziehung. Schon mit Blick auf den Kalten Krieg hat der *spiritus rector* des *containment*, George F. Kennan, erhebliche Zweifel an der Weisheit dieser alsbald praktizierten Politik des Westens geäußert. Heute ist eine solche Ein- und Ausgrenzung Russlands absurd und verantwortungslos.

Zwar kann die EU geltend machen, dass ihre Politik allein durch die universalen Prinzipien konditioniert werde, die sie als demokratische Wertegemeinschaft repräsentiere. Sie muss jedoch der Tatsache gewahr sein, dass sich diese universalen Werte in der politisch volatilen Landschaft Osteuropas schnell partikularisieren und in der Wahrnehmung der Akteure dort ihre geostrategische Konnotation offenbaren. Die demonstrative Solidarisierung mit Georgien, jüngst durch die Spendierfreudigkeit der EU auf der Pariser Geberkonferenz erneut unterstrichen, zeigt ebenso wie das ambivalente Verhalten gegenüber Belarus, dass es hier auf Seiten der EU signifikante Defizite gibt.

Solche Risiken zeichnen sich auch bei der Ausgestaltung der Beziehungen zu der Ukraine ab. Zwar geht das neue Assoziationsabkommen nicht wesentlich über bisherige Abmachungen hinaus und eröffnet im Unterschied zu anderen Assoziationsabkommen der EU auch keine Beitrittsperspektive. Dennoch wird auch diese nach dem Krieg wieder forciert. Polen und Schweden, unterstützt von den baltischen Staaten und Großbritannien, setzen sich für rasche Beitrittsverhandlungen ein, während andere sich mit einer institutionellen Annäherung bzw. einer partiellen oder modularen Integration begnügen wollen.⁷¹ Aber schon jetzt besteht symbolisch ein deutlicher Unterschied zwischen der Ukraine und Russland, was umso erstaunlicher ist, als Brüssel in der Vergangenheit immer auf eine strikte Parallelität in den institutionellen und vertraglichen Beziehungen zu beiden Ländern geachtet hatte – allerdings war damals die Ukraine der Nachzügler. Schreitet die Verdichtung der europäisch-ukrainischen Beziehungen bis zu einer modularen Integration fort, so hätte dies erhebliche Rückwirkungen auf die russisch-ukrainischen Beziehungen, die nicht ignoriert werden dürfen. Begrüßenswert ist daher die Wiederaufnahme der Verhandlungen über das neue Partnerschaftsabkommen mit Russland, dessen Ausgestaltung auch dafür Sorge tragen muss, dass die Politik der EU gegenüber beiden Ländern aufeinander bezogen bleibt.

Gleiches gilt für die verstärkten Aktivitäten der EU auf der politischen und sicherheitspolitischen Ebene. Sie beschränken sich keineswegs auf den Kaukasus, sondern schlagen sich auch in dem Vorschlag einer Beteiligung der Ukraine an den Europäischen *Battle Groups* nieder. Bei solchen Vorhaben muss die sozialisatorische Heranführung an die EU zurücktreten hinter dem gemeinsamen Krisenmanagement. Folglich wäre die Beteiligung Russlands an europäischen Krisenoperationen wünschenswert, so wie sie jüngst im Fall der EUFOR Tschad Mission beschlossen wurde. Darüber hinaus ergeben

71 Zu den Modellen partieller oder modularer Integration vgl. Karakas 2005; Maurer 2007.

sich zwei konkrete Empfehlungen. Zum einen sollte die EU ihre Partnerschaften mit einem ihrem ökonomischen Einsatz entsprechenden Gestaltungswillen nutzen. Gegenüber allen Partnern muss die unmissverständliche Botschaft lauten, dass inner- und zwischenstaatliche Konflikte nicht mit Gewalt ausgetragen werden dürfen. Zum anderen sollte die EU grundsätzlich bereit sein, wie im Kaukasus bei Konflikten zwischen diesen Ländern und Russland die Rolle eines Vermittlers wahrzunehmen. Dies bedeutet per definitionem, dass sie nicht Partei sein kann, sondern zu allen Seiten geschäftsfähig bleiben muss.

Auch wenn die EU politisch und institutionell für eine solche Aufgabe einstweilen schlecht gerüstet ist, so deutet sich damit doch an, dass die NATO nicht länger exklusive sicherheitspolitische Ordnungsansprüche geltend machen kann. Mehr noch könnte die EU auch in der Frage künftiger Erweiterungen aus dem Schatten der NATO treten, der hier bislang ebenfalls das Primat gebührte. Russland hatte diesbezüglich in der Vergangenheit wenig Vorbehalte geltend gemacht – ein politisches Kapital, das nicht verspielt werden sollte.

5.3 Keine NATO-Erweiterung

Die entschlossene russische Antwort auf die georgische Aggression in Südossetien bekräftigte die rote Linie, die Russland der NATO und ihren Ausweitungsplänen gezogen hatte – und die 2004 im Falle der Baltikums noch nonchalant überschritten worden war. Dies bezeichnete Medwedjew rückblickend als „erniedrigend“: „Wir können das nicht länger tolerieren. Für uns ist das eine sehr schwerwiegende Entscheidung, aber wir werden nicht bereit sein, dies zu tolerieren; und darüber sollte kein Zweifel bestehen.“⁷² Solche Äußerungen sind zwar Wasser auf die Gebetsmühlen jener, die unter dem Banner der Forderung, dass Russland kein Veto eingeräumt werden dürfe, eine forcierte Expansion betreiben. Die NATO benötigt jedoch keine Selbstbehauptungsrituale, deren Absicht allzu durchsichtig ist. Vielmehr muss sie ihre Entscheidungen an zwei zentralen Kriterien messen: an den demokratischen Standards ihrer Mitglieder und an dem Sicherheitsgewinn, den neue Mitglieder versprechen – und zwar dem Bündnis ebenso wie im Sinne der angestrebten gemeinsamen Sicherheit dem ganzen europäischen Kontinent. Diese Reihung ist bedeutsam, denn sie bindet neue Mitglieder in dreifacher Weise und verhindert damit einen Beitrittsautomatismus ebenso, wie sie das Risiko begrenzt, in unwillkommene Abenteuer hineingezogen zu werden.

72 Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai, 12.9.2008, GUM Exhibition Centre, Moscow, in: www.kremlin.ru (16.9.2008). In der „Außenpolitischen Konzeption“ klang das noch deutlich zurückhaltender, denn in ihr bekräftigte Russland seine Bereitschaft zum Ausbau der Beziehungen, trotz der avisierten NATO-Erweiterung um Georgien und die Ukraine und obwohl diese den geforderten Prinzipien der Zusammenarbeit nach „gleicher Sicherheit“ und der Verhinderung „neuer Trennlinien in Europa“ widerspreche. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, 12.7.2008, in: www.mid.ru (15.9.2008).

Betrachtet man die beiden Kandidaten unter diesen Prämissen genauer, wird schnell klar, dass ein NATO-Beitritt auf absehbare Zeit nicht in Frage kommen kann – jenseits allgemeiner Bekenntnisse, die aber auch für Russland Geltung beanspruchen müssen. So zeigt sich am georgischen Fall besonders deutlich, welche unheilige Allianz in einigen westlichen Staaten und insbesondere in den USA der Universalismus demokratischer Werte und geostrategische Interessen eingegangen sind.⁷³ Noch vor wenigen Jahren in der Rubrik *failed states* geführt, wird Georgien nun plötzlich als einer der „Leuchttürme der nachsowjetischen Demokratie“ gefeiert – eine groteske Verkennung der Situation. Georgiens Demokratie ist um keinen Deut weniger „virtuell“ als jene in Russland und den anderen Staaten der GUS (Wilson 2005). Das gilt mutatis mutandis auch für die Ukraine, wo erschwerend hinzutritt, dass der Stabilitätstransfer – bei der NATO-Erweiterung ohnedies strittiger als bei der EU – zu einem Instabilitätstransfer mutiert. Nicht nur, dass eine breite Mehrheit der Bevölkerung einen Beitritt unverändert ablehnt, er würde auch den delikaten Balanceakt zwischen den tendenziell zentrifugalen Teilen des Landes gefährden.

Diese Risiken stellen den angestrebten Sicherheitsgewinn für das Bündnis und den Kontinent in Frage. Der georgische Präsident hat demonstriert, wie schnell die NATO in einen Konflikt hineingezogen werden kann, wie sehr aber auch die Imagination einer mächtigen Allianz im Rücken die Konfliktbereitschaft von Politikern anstachelt, deren virtuell demokratische Neigungen ihren realen Ausdruck in nationalistischem Irrationalismus finden. Nicht anders verhält es sich bei der gesamteuropäischen Sicherheit: Sofern das entscheidende Kriterium für die Aufnahme eines Landes darin besteht, dass es als „Stabilitätsanker“ gegen Russland taugt, trägt das dazu bei, die Spaltung Europas zu vertiefen und Russlands Einkreisungsperzeption zu schüren. Dagegen hilft auch keine sich naiv gebende Beschwichtigungsrhetorik à la Cheney, das Beste für Russlands Sicherheitsinteressen seien stabile Demokratien entlang seiner Grenzen. Das klingt ziemlich hohl, wenn in flagranter Verletzung der viel beschworenen eigenen Prinzipien ein NATO-Beitritt Georgiens angestrebt und so militärisches Abenteuerum post festum honoriert wird.

Statt wie bisher Russland militärische Kooperation vor allem als Kompensation dafür anzubieten, dass die Allianz sich kontinuierlich seinen Grenzen nähert, muss diese Relation umgekehrt werden: Im Sinne des *Grand Bargains* gebührt das Primat der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland, während eine Ausweitung der NATO dieser als *interlocking institution* untergeordnet ist. Das verlangt im Sinne der postulierten gemeinsamen Sicherheit auch, russische Sicherheitsinteressen ernst zu nehmen. Als Minimalbedingung wären hier die Versäumnisse der Vergangenheit zu korrigieren und die einstigen Kompensationen umzusetzen. Dazu gehören die kooperativen Regeln für die Allianzerweiterung, die bereits 1997 in der NATO-Russland-Grundakte festgehalten wurden und nach denen sich das Bündnis zwar politisch, nicht aber militärisch nach Osten erweitern

73 So wie umgekehrt Russlands Zurückweisung von den Organisationen der transatlantischen Demokratien weniger mit Demokratiedefiziten, als mit geographischen und historischen, geo- und machtpolitischen Argumenten begründet wird.

wollte. Darin verpflichtete sich die Allianz, keine taktischen Nuklearwaffen und keine „substanziellen Kampftruppen“ der Land- und Luftstreitkräfte alter NATO-Staaten bei den neuen Mitgliedern zu stationieren. Nicht nur, dass nie definiert wurde, was unter „substanziellen Kampftruppen“ zu verstehen ist,⁷⁴ auch nahm die Bush-Administration Ende 2005 unter Umgehung der Allianz bilaterale Verhandlungen mit Polen und Tschechien über eine Mitwirkung an der strategischen Raketenabwehr sowie mit Bulgarien und Rumänien über die Stationierung amerikanischer Truppen auf.⁷⁵ Auch wenn beides auf den Nahen Osten zielt, wurde damit aus Moskauer Sicht der Konsens, die NATO militärisch nicht in die neuen Bündnisstaaten auszuweiten, unterlaufen.

Zu den Minimalbedingungen gehört ferner, die vorläufige Suspendierung des NATO-Russland-Rats durch die NATO umgehend aufzuheben. Mit ihm gewann im Jahre 2002 die militärische Kooperation erstmals eine gewisse Substanz. Als Instrument der sicherheitspolitischen Wiederannäherung ist er nicht nur für das weitere Krisenmanagement unverzichtbar, sondern auch für die Wiederbelebung der Rüstungskontrolle.

5.4 Wiederbelebung der Rüstungskontrolle

Die Schaffung des NATO-Russland-Rats im Jahre 2002 hat zwar die militärische Kooperation mit Russland intensiviert, kann Rüstungsbeschränkungen aber nicht ersetzen. Dies unterstellte die Bush-Administration, die mit Verweis auf die fundamental veränderte Sicherheitslage die vertragliche Rüstungskontrolle beendete. Zwischen Partnern, so das Argument, sei bilaterale Rüstungskontrolle überflüssig und beschränke die Möglichkeit, angemessen auf neue Bedrohungen durch *rogue-states* reagieren zu können. Dem kann Russland schon aus Gründen seiner militärischen Inferiorität nicht folgen. Hinzu kommt die prägende Erfahrung, dass es im Kalten Krieg die nuklearstrategische Rüstungskontrolle mit den USA war, die der Sowjetunion den Rang der gleichberechtigten Supermacht eintrug.⁷⁶

74 Zwar hatte sich die NATO schon 1998 intern auf eine Arbeitsdefinition für die Land- und Luftstreitkräfte verständigt, jedoch erst Ende März 2008 Verhandlungen über eine Definition angeboten und diese zudem auf die Landstreitkräfte begrenzt (vgl. NAC Statement on CFE, Brussels 28.3.2008, in: www.nato.int (23.10.2008)). Die russische Seite wiederum legte am 17. Juli 2008 einen eigenen Vorschlag für eine Definition vor: 41 Panzer, 188 gepanzerte Kampffahrzeuge, 90 Artilleriesysteme und jeweils 24 Systeme für die Kategorie der Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Ähnliches gilt für den seit 1997 diskutierten Transparenzmechanismus für große militärische Infrastrukturmaßnahmen, der bisher ebenfalls nicht zustande kam.

75 Die Stationierung von US-Kampftruppen in Bulgarien und Rumänien begann 2008. Derzeit sind für Rumänien bis zu 1.700 und für Bulgarien bis zu 2.500 Soldaten geplant (Stars & Stripes, 27.7.2008, in: www.stripes.com (23.10.2008)). Nach den bilateralen Vereinbarungen von 2005 und 2006 wären jeweils bis zu 5.000 US-Soldaten zulässig. Da die US-Raketenabwehrtruppen in Polen und Tschechien als „Kampfunterstützungstruppen“ gelten, werden sie nach amerikanischer Lesart von der Einschränkung, keine „substanziellen Kampftruppen“ zu stationieren, nicht erfasst.

76 Daraus speist sich bis heute die russische Begeisterung für militärisches Gleichgewicht: „Das Mächtegleichgewicht ist die wichtigste Errungenschaft der vergangenen Jahrzehnte, ja der ganzen Menschheits-

Wichtiger aber ist, dass sich im Bereich der Rüstungskontrolle die Erfahrungen aus dem Kalten Krieg einmal produktiv wenden lassen: nicht als dramatisierende Drohkulisse, sondern als konstruktive Lektion. Denn damals hat die Rüstungskontrolle Prinzipien aufgestellt und Verfahren entwickelt, die auch heute nützlich sind, um die allseits behaupteten guten Absichten glaubwürdig umzusetzen. Gerade bei einer dramatischen Asymmetrie der Kräfteverhältnisse ist Rüstungskontrolle zur Sicherung militärischer Stabilität unabdingbar. Sie schafft Transparenz, Berechenbarkeit und Vertrauen in die Absichten der Gegenseite, indem sie eigene militärische Fähigkeiten und Handlungsspielräume beschränkt. Rüstungskontrolle ist damit grundlegend für eine Renaissance der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland.

5.4.1 Strategische Rüstungskontrolle und Raketenabwehr

Auch wenn die Fähigkeit zur wechselseitigen Vernichtung heute nicht mehr die Bedrohungswahrnehmungen dominiert, bleibt die nuklearstrategische Rüstungskontrolle doch der entscheidende Referenzrahmen. Ihr Eckstein ist der START I-Vertrag von 1991 mit seinem ausgefeilten Verifikationsregime. Dagegen kodifiziert der SORT-Vertrag aus dem Jahre 2002 lediglich die ohnehin geplanten Reduzierungen auf 1.700 bis 2.200 Gefechtsköpfe, die keinerlei Überwachung unterliegen. Da der START-Vertrag am 5. Dezember 2009 ausläuft, würde folglich die wichtigste Errungenschaft hinfällig: das Verifikationsregime, das beiden Seiten bis heute verlässliche Einblicke in die nuklear-strategischen Dispositive gestattet. Zwar will auch die Bush-Administration dieses Regime erhalten, lehnt jedoch Begrenzungen und vertragliche Regelungen ab. Die russische Regierung fordert dagegen einen Nachfolgevertrag mit einer Obergrenze von 1.500 Gefechtsköpfen und Begrenzungen der Trägersysteme. Damit würden die Reduzierungen des SORT-Abkommens fortgeführt, was als Minimalziel der strategischen Rüstungskontrolle anzusehen ist. Nur so bestehen Aussichten, das Nonproliferationsregime zu erhalten und den Druck auf die übrigen Nuklearwaffenstaaten zu erhöhen, sich der Rüstungskontrolle nicht länger zu entziehen. Angesichts der von Barack Obama und der demokratischen Mehrheit im US-Kongress geteilten Vision einer nuklearwaffenfreien Welt erscheinen solche Einschnitte durchaus realistisch.

Voraussetzung wäre freilich eine Einigung über die Raketenabwehr. Sie stellt für Moskau angesichts der uneingelösten amerikanischen Kooperationsversprechen und der Abwehr russischer Angebote zur gemeinsamen Nutzung von Radaranlagen in Aserbaidschan und Südrussland ein besonders heikles Thema dar. Sollte es nicht zu einem Verzicht auf die Stationierung der amerikanischen Abwehrsysteme in Polen und Tschechien kommen, müssen die USA zu ihrem mündlichen Angebot vom 11. Oktober 2007 stehen, die Aktivierung der Abwehrbasen bis zum Test einer iranischen Langstreckenrakete zu

geschichte. Es ist eine der wichtigsten Bedingungen zur Aufrechterhaltung der globalen Stabilität und Sicherheit“. Vladimir V. Putin, Interview with Arab Satellite Channel Al-Jazeera, 10. Februar 2007, in: www.kremlin.ru (9.4.2008).

verschieben. Die polnische und tschechische Regierung sind zu veranlassen, einer permanenten Kontrolle der Anlagen durch russisches Personal zuzustimmen. Denn eine bilaterale sicherheitspolitische Ankoppelung an den großen Verbündeten kann es nicht zum Nulltarif geben – sie ist aber jenseits der hypothetischen iranischen und der amorphen russischen Bedrohung das eigentliche Ziel. Schließlich müssen die USA Verhandlungen über die Begrenzung ihres nationalen ABM-Systems und die mehrfach angekündigte Schaffung einer gemeinsamen Abwehr mit Russland zustimmen, um verlässlich zu signalisieren, dass ihr Ziel nicht der Ausstieg aus der gesicherten Zweitschlagfähigkeit ist.

5.4.2 Abrüstung der taktischen Nuklearwaffen und Stärkung des INF-Vertrags

Die NATO kann ohne Sicherheitseinbußen auf die Androhung des nuklearen Ersteinsatzes verzichten und die verbliebenen taktischen Nuklearwaffen abziehen. Zum Ende des Ost-West-Konflikts verfügten beide Supermächte über mehrere tausend solcher Waffen, die der INF-Vertrag nicht umfasste. Statt eines Vertrags kündigten beide Seiten 1991 an, bis auf eine begrenzte Zahl von Bomben, alle taktischen Nuklearwaffen zurückzuziehen und in zentralen Depots zu lagern oder zu zerstören. Seither reduzierten die USA ihre in Europa stationierten Systeme von etwa 4.000 auf heute unter 100. Weniger ist über die russischen Maßnahmen bekannt. Westlichen Schätzungen zufolge hat Russland immer noch 2.000 bis 4.000 Systeme in unterschiedlichen Bereitschaftsgraden. Das könnte erklären, warum Moskau Ende der 1990er Jahre zurückhaltend reagierte, als die Clinton-Administration Verhandlungen über diesen Waffentypus vorschlug. Solche Verhandlungen hätten den Vorteil, Transparenz in einem Bereich nuklearer Rüstung zu schaffen, der bislang keinerlei Kontrollen unterliegt. Das ist umso dringender geworden, seit der russische Präsident Medwedjew am 5. November die Stationierung nuklearfähiger Iskander-Kurzstreckenraketen in der Oblast Kaliningrad angekündigt hat.

Damit ist auch die kooperative Weiterentwicklung des INF-Vertrags über die Kurz- und Mittelstreckenraketen (Reichweite 500 bis 5.500 km) tangiert. Bei einer Reichweite von 280 km können die Raketen ihren angekündigten Zweck, die Ausschaltung der Raketenabwehr in Polen und Tschechien, nicht erfüllen. Es ist daher bei einer Fortsetzung der Eskalation keineswegs ausgeschlossen, dass die Reichweite erhöht und damit der INF-Vertrag, wie ebenfalls von Moskau bereits einmal angekündigt, in Frage gestellt wird. Darüber hinaus würde die Multilateralisierung des Abkommens dem Ziel der Nichtverbreitung von Raketen und entsprechender Technologie (MTCR) dienen. Sie würde den russischen Vorbehalten Rechnung tragen, dass die doppelte Nulllösung von 1987 angesichts der Entwicklung solcher Systeme in Nachbarstaaten wie Iran oder Pakistan unwägbare sicherheitspolitische Risiken berge. Und es würden regionale und globale Anreize für destabilisierende Raketenabwehrbemühungen reduziert. Die europäischen NATO-Staaten sollten daher möglichst bald dem Vertrag beitreten.

5.4.3 Konventionelle Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung (VSBM)

Im Unterschied zu den nuklearen gibt es bei den konventionellen Waffen kein europäisches Rüstungskontrollregime mehr. Der alte KSE-Vertrag von 1990 ist Makulatur, und zwar nicht erst seit seiner Suspendierung durch Russland im Dezember 2007, sondern aufgrund der fortgesetzten NATO-Erweiterung. Die Anpassung in Gestalt des bereits 1999 unterzeichneten AKSE-Vertrags konnte bis heute nicht in Kraft treten, da die NATO die Ratifizierung mit Verweis auf die ausstehende Erfüllung der „Istanbul-Verpflichtungen“ ablehnte.⁷⁷ Die Bedeutung des AKSE-Vertrages besteht vor allem darin, die militärische Zurückhaltung zu signalisieren, die sich das Bündnis trotz der NATO-Erweiterung auferlegen wollte, so dass hier eine westliche Bringschuld gegenüber Russland besteht.

Die eigentliche Herausforderung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa stellt indes nicht mehr das kumulierte Ost-West-Kräfteverhältnis dar, da die Beschränkungen ohnehin von fast allen Staaten unterschritten werden, sondern die Aufgabe, regionale Konflikte wie vor kurzem im Kaukasus zu verhindern. Es ist daher vorgeschlagen worden, statt numerischer Beschränkungen die militärische Transparenz zu erhöhen, auch um militärisches Krisenmanagement berechenbarer zu gestalten. Damit ist vor allem das Regime der Vertrauensbildung im Wiener Dokument angesprochen. Hier stehen aktuell zwei VSBM-Maßnahmen im Mittelpunkt: verbesserte Transparenz bei großen militärischen Infrastrukturprojekten sowie eine deutliche Absenkung der Limits für die Notifikation und Beobachtung von militärischen Aktivitäten. Zuerst wären aber die Gründe zu untersuchen, warum im Kaukasus-Krieg die Kriseninstrumente der OSZE und des Wiener Dokuments versagt haben, um daraus Lehren für ein besseres Krisenmanagement zu ziehen.⁷⁸ Zu berücksichtigen ist ferner, dass Moskau auf quantitativen Beschränkungen beharrt.⁷⁹ Auch können niedrige Limits für die Stationierung substanzieller Kampftruppen die Anreize für ein kooperatives Krisenmanagement in Konfliktregionen erhöhen.

77 Bei den „Istanbul-Verpflichtungen“ handelt es sich um eine separate politisch bindende Abmachung im Anschluss an den KSE-Anpassungsvertrag über die Auflösung russischer Militärbasen in Georgien und Moldawien, die der Prager NATO-Gipfel 2002 auf den Abzug der russischen Friedenstruppen in Abchasien ausdehnte.

78 Beide Seiten haben den Krisenmechanismus des Wiener Dokuments von 1999 über „Ungewöhnliche Militärische Aktivitäten“ (Wiener Dokument 1999: Die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien 1999, Art. 16, in: www.auswaertiges-amt.de (23.10.2008)) nicht in Anspruch genommen. Auch waren wie jedes Jahr bereits im Frühjahr 2008 die Inspektions- und Überprüfungsquoten des Wiener Dokuments für Georgien und Russland (Kapitel IX) ausgeschöpft. Beide Seiten haben zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Kategorie der Soldaten die Schwellenwerte für die Notifikation (9.000) und die Beobachtung (13.000) militärischer Aktivitäten nach dem Wiener Dokument (Kapitel V u. VI) überschritten.

79 Die russischen Forderungen lauten: (1) Aufhebung der Flankenlimits für Russland; (2) Absenkung der nationalen Begrenzungen der NATO-Länder, um die Bündniserweiterung zu kompensieren; (3) Definition der „substanziellen Kampftruppen“; (4) Beitritt der NATO-Staaten, die noch nicht dem KSE-Regime angehören; (5) umgehende Inkraftsetzung oder vorläufige Anwendung des angepassten KSE-Vertrags unter Berücksichtigung seiner Modernisierung. Statement Regarding Suspension by Russian Federation of the Treaty of Conventional Forces in Europe (CFE Treaty), in: www.mid.ru (23.10.2008).

5.5 Konstruktive Konfliktbearbeitung und die beiden Seiten eines Präzedenzfalls

Das herausragende Ergebnis des Kaukasus-Kriegs ist Russlands *fait accompli* seiner einseitigen Anerkennung der beiden Sezessionsgebiete Georgiens. Moskau wählte damit „denselben Weg“ wie seinerzeit der Westen im Kosovo, wie der russische Präsident bekannte, konnte sich aber zu dessen Anerkennung nicht durchringen, weil es dafür keine „ausreichenden Gründe“ gegeben habe, wie er etwas hilflos einschränkte.⁸⁰ Zwar steht Moskau mit seiner Anerkennung allein, sieht man von Nicaragua und Somalia ab. In der Region hingegen sind die Auswirkungen beträchtlich, denn sein Beharren auf unilateraler Regelsetzung versperrt – neben der georgischen Intransigenz – die Chancen für eine kooperative Konfliktlösung. Umso mehr stellt sich die Frage, ob und wie das Kosovo als Präzedenzfall gelten kann.

Die mit dem Waffenstillstand vereinbarten Genfer Gespräche über Sicherheit und Stabilität in der Region unter Schirmherrschaft der EU, der UNO und der OSZE sind bereits im Anfangsstadium durch die ungelöste Statusfrage blockiert. Dass Südosseten und Abchasen an Verhandlungen mitwirken müssen, wird allenfalls in Tiflis bezweifelt; die diplomatische Herausforderung besteht jedoch darin, den schmalen Grat zwischen Rechtsprinzip und Konfliktopportunität zu finden. Er könnte darin bestehen, wie im Kosovo mit Martti Ahtisaari einen vom Generalsekretär der UNO mandatierten Vermittler zu beauftragen, in Gesprächen mit allen vier betroffenen Seiten Regelungsmöglichkeiten auszuloten.

Die Gespräche selbst wären statt der unlösbaren Statusfrage auf praktische Probleme zu konzentrieren, vom Wohnungsbau über medizinische Versorgung bis zur Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge. Aus beiden Provinzen sind in den Kriegen der 1990er Jahre rund 200.000 Georgier geflüchtet, und angesichts der im Krieg erfolgten Verhärtung der ethno-territorialen Abgrenzungen erscheint eine Reintegration schwierig. Umso mehr kommt es darauf an, auf Standards und die Kooperation aller Beteiligten zu pochen. Die Formel „Standards vor Status“ war nicht deshalb falsch, weil man im Kosovo zu früh von ihr abgerückt ist. Und die EU könnte einen solchen Ansatz mit jenen finanziellen Anreizen unterstützen, die sie gegenwärtig aus durchsichtigen geostrategischen Gründen ganz auf Georgien konzentriert.⁸¹

Ausschließlich an Russland richten sich die anderen Lehren aus dem Kosovo-Konflikt, die für seine Bemühungen um regionale Konfliktlösung nicht minder von Bedeutung sein sollten. Dass der Kreml sich im Kaukasus über die territoriale Integrität Georgiens hin-

80 Interviews mit CNN und BBC, Sochi, 26. August 2008, in: www.kremlin.ru (8.9.2008).

81 Georgien erhält trotz seines militärischen Abenteuers von den USA schon wieder umfangreiche Militärhilfe. Und wenn eine internationale Geberkonferenz Georgien 3,6 Milliarden Euro verspricht, obwohl die Weltbank den Bedarf nur auf 2,37 Milliarden bis 2011 schätzt (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.10.2008, S. 6), so folgt sie damit exakt jener Politik der Einflussphären, die sie Moskau vorwirft. Denn dieses Geld soll Georgien zugute kommen, nicht aber als humanitäre Hilfe allen vom Krieg verheerten Menschen und Gebieten.

wegsetzte und die Sezession Südossetiens und Abchasiens umgehend anerkannte, strafte sein langes Beharren auf völkerrechtlicher Grundsatztreue im Kosovo-Konflikt *ex post* Lügen. Besonders groß war die Empörung über diesen Rechtsbruch bei denen, die einst zum Geltungsbereich der sogenannten Breschnew-Doktrin von der „beschränkten Souveränität“ gehörten. Im Westen mischte sich in die Entrüstung aber auch Betretenheit, konnte sich Moskau doch auf den Präzedenzfall Kosovo berufen.⁸² In der Tat ist die Parallele bestechend: Im Kosovo wurde die Sezession im offenkundigen Widerspruch sowohl zur UN-Resolution 1244 vom Juni 1999 vollzogen, als auch in Abkehr von dem zuvor festgelegten Grundsatz, allein den jugoslawischen Republiken das ihnen von der Verfassung einst verbürgte Recht auf Sezession zuzugestehen.

In beiden Fällen handelt es sich um eine Sezession gegen den erklärten Willen demokratisch gewählter Regierungen in Belgrad und Tiflis. Der in der UN-Charta inhärente Widerspruch zwischen dem nationalen Selbstbestimmungsrecht und der staatlichen Souveränität wurde gegen diese entschieden – in Abkehr von einer langjährigen Praxis und wider das alle Staaten verbindende Interesse an der wechselseitigen Garantie ihrer Grenzen. Das ist fraglos ein Präzedenzfall.

Ein Präzedenzfall ist aber auch, in welcher Weise Moskau von seinen völkerrechtlichen Prinzipien abrückte – und damit enden die Parallelen. Im Kosovo erfolgte die Anerkennung nach zahlreichen hartnäckigen Versuchen, einen internationalen Konsens zu finden (Eide-Bericht, Ahtisaari-Plan, direkte Gespräche zwischen Belgrad und Prishtina in Wien, Kosovo-Troika). Russland dagegen machte nicht viel Federlesen: Wenige Tage nach der Militärintervention erkannte es die beiden abtrünnigen Provinzen an, und zwar ohne den Hauch eines Versuchs, die UNO oder andere internationale Organisationen einzubeziehen. Wenn der Westen ständig betont, das Kosovo bleibe eine Ausnahme, so ist das zwar in der Sache nicht haltbar, drückt aber das Interesse an allgemein verbindlichen Regeln aus. Dagegen tut der Kreml wenig, um zwischen Macht und Recht zu vermitteln. Erst beharrte er auf dem völkerrechtlichen Prinzip der Souveränität. Dann gab er diese Position über Nacht auf und stellt sich nun auf den Standpunkt der reinen Macht.

So sehr es zu begrüßen ist, dass Russland seine bisweilen arg dogmatische Ablehnung des Prinzips der „humanitären Intervention“ in der Praxis überwunden hat, so inakzeptabel ist der Rekurs auf rein machtgestützten Unilateralismus. Dass die russische Politik erhebliche Mühe hat, ihre abrupte Abkehr von den auch in der Medwedjew-Doktrin bekräftigten völkerrechtlichen Grundsätzen zu begründen, zeigte sich darin, dass sie sich damit international völlig isoliert hat. Die einst gehegte Vorstellung, sich gegen westlichen machtgestützten Rechtsopportunismus zum Anwalt jener zu machen, die des völkerrecht-

82 Es springt ins Auge, wie Moskau in der Begründung das westliche Vorbild eins zu eins übernahm: Erstens sei die Verletzung der Integrität Georgiens zum Schutz der bedrohten (russischen) Bevölkerung erfolgt, es war gar von einem „Genozid“ die Rede – sie war schon im Kosovo nur haltbar, wenn man die Ereignisse dort als geradlinige Fortsetzung des ethnischen Furor in Bosnien verstand. Zweitens gab Moskau den Krieg, wie die NATO das 1999 vorgemacht hatte, als „humanitäre Aktion“ aus. Drittens legitimierte Russland mit dem Präzedenzfall Kosovo, dass es die Sezessionen anerkannte.

lichen Schutzes bedürfen, ist jedenfalls perdu. Diese Isolation eröffnet indes auch Chancen einer Verständigung, die sich auf allseits akzeptierte Verfahren konzentrieren und alle vier Seiten binden muss. Eine solche Perspektive widersetzt sich der weiteren Konfrontation konträrer Rechtspositionen, die jede Regelung blockiert. Sie widersetzt sich aber auch einer Politik der Einflussphäre, die eine Rückkehr zu den Gewissheiten des Kalten Krieg darstellt. Sie darf nicht triumphieren.

6. Literatur

Adomeit, Hannes/Lindner, Rainer 2005: Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?, SWP-Studie 34.

Arbatova, Nadezhda 2006: Russia-EU Quandary 2007, in: *Russia in Global Affairs* 4:2, 100-110.

Asmus, Ronald D. 2002: *Opening NATO's Door. How the Alliance remade itself for an New Era*, New York, NY.

Asmus, Ronald D./Kugler, Richard L./Larrabee, F. Stephen 1995: NATO Expansion: The Next Steps, in: *Survival* 37:1, 7-33.

Bendiek, Annegret 2008: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich, SWP-Studie 24.

Besancenot, Sophie 2008: EU-Krisenmanagement zwischen Atlantizismus und Pragmatismus – Die Sicht aus Paris, in: Pia Bungarten/Matthes Buhbe (Hg.): *Krieg um Südossetien. Analysen und Perspektiven aus Hauptstädten der Welt*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 25-28.

Bolton, John 2007: *Surrender Is Not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*, New York, NY.

Calleo, David P. 2008: The Tyranny of False Vision: America's Unipolar Fantasy, in: *Survival* 50:5, 61-78.

Dueck, Colin 2004: Ideas and Alternatives in American Grand Strategy, 2000-2004, in: *Review of International Studies* 30, 511-535.

Haass, Richard N. 2008: The Age of Nonpolarity. What will Follow U.S. Dominance, in: *Foreign Affairs* 87:3, 44-56.

Kagan, Robert 2008: *The Return of History and the End of Dreams*, London.

Krauthammer, Charles 2002/03: Unipolar Moment Revisited, *National Interest* 70, 5-17.

Lavrov, Sergei 2008: Russia and the World in the 21st Century, in: *Russia in Global Affairs* 6: 3.

Leonard, Mark/Popescu, Nicu 2007: *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, London.

Rice, Condoleezza 2000: Promoting the National Interest, in: *Foreign Affairs* 79:1, 45-62.

Sapper, Manfred 2002: Russland in Europa zehn Jahre nach der Zeitenwende. Gesamteuropäische Kooperation trotz „gelenkter Demokratie“, in: Bingen; Dieter/Wóycicki, Kazimierz (Hg.): *Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union*, Wiesbaden, 37-58.

Schmidt, Brian C./Williams, Michael C. 2008: The Bush-Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus Realists, in: *Security Studies* 17: 2, 191-220.

Spanger, Hans-Joachim 2007: *Zwischen Ground Zero und Square One*, HSFK-Report 9/2007.

Trenin, Dmitri B. 2006: Russia Leaves the West, in: *Foreign Affairs* 85: 4, 87-96.

Wilson, Andrew 2005: *Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven, CT.

Zakaria, Fareed 2008: *The Post-American World*, Norton, KS.