

Von der Redaktion

На дачу – in die Sommerpause

Die „Russlandanalysen“ machen im Juli und im August Sommerpause. Die nächste Nummer – Russlandanalyse 142 – erscheint am 21. September 2007. Geplant sind für die kommenden Ausgaben u.a. Berichte über das russische Wahl- und Parteienrecht, die Bedeutung russischer Auslandsinvestitionen und die Medienentwicklung.

Bis dahin wünschen wir unseren Lesern schöne Ferien und eine gute Erholung.

Die Russlandanalysen-Redaktion

Matthias Neumann, Heiko Pleines und Henning Schröder

Analyse

Moskau will das Verhältnis zum Westen neu verhandeln

Von Andrei Zagorski, Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen

Einleitung

Die russische Außenpolitik scheint sich im Kreis zu drehen. Jeder neue Präsident beginnt damit, das Verhältnis zum Westen zu betonen beziehungsweise zu reparieren, um es am Ende seiner Amtszeit(en) erneut zur Disposition und auf die Probe zu stellen.

Boris Jelzin erklärte im Dezember 1991 das Anliegen eines neuen demokratischen Russlands, eventuell der NATO beitreten zu wollen. Zwar wurde der Wortlaut seines damaligen Schreibens an den Nordatlantischen Kooperationsrat nachträglich revidiert, weil das Anliegen kein Verständnis gefunden hatte, die erste Amtszeit Jelzins war aber trotzdem geprägt durch das Bestreben, Russland als Vollmitglied in die Gemeinschaft der demokratischen Industrienationen aufgenommen sehen. Nicht zuletzt weil seine Politik wie auch seine Wiederwahl 1996 politisch und finanziell maßgeblich vom Westen abgesichert werden mussten.

Die zweite Amtszeit Jelzins wurde aber dann von vielen Kontroversen überschattet, u.a. über die beiden Tschetschenien-Kriege, die NATO-Osterweiterung, den Status des Kosovo und den Krieg in Ex-Jugoslawien, die Zukunft des nuklearen Verhältnisses zwischen Russland und den USA sowie insbesondere über die US-amerikanischen Pläne, ein Raketenabwehrsystem aufzubauen zu wollen.

Das Fazit der West-Politik Jelzins kurz vor seinem Rücktritt Ende 1999 war düster. Russland-Fatigue breitete sich im Westen aus, die Opposition in den USA spielte die Karte des „verlorenen Russlands“, aber auch Jelzin selbst prägte die These vom Advent eines

kalten Friedens bei seinem letzten Auftritt vor dem westlichen Publikum beim OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999.

Sein Nachfolger Wladimir Putin begann nach seinem Amtsantritt 2000 mit der Reparatur des schwer belasteten Verhältnisses. Die volkswirtschaftliche Stabilisierung des Landes, energische Kommunikation mit Europa und insbesondere die prompt bekundete Bereitschaft, den USA im Kampf gegen den Terrorismus nach den Anschlägen am 11. September 2001 fast uneingeschränkt beistehen zu wollen, ließen ihn das Blatt wenden. Alte Streitigkeiten schienen in weite Ferne gerückt zu sein.

Anscheinend aber nur, um nach der Münchener Rede Putins im Februar 2007 wieder in den Vordergrund zu rücken. Bemerkenswerterweise stehen heute dieselben Themen im Mittelpunkt der Kontroverse, wie in den letzten Jelzin-Jahren. Es geht wieder um das Kosovo, um die NATO-Osterweiterung, um konventionelle Streitkräfte in Europa, um amerikanische Raketenabwehrpläne, sowie um die Politik gegenüber den Nachbarstaaten Russlands. Ähnlich wie Jelzin 1999 droht Putin in seinem letzten Amtsjahr mit einer Konfrontation mit dem Westen. Er spricht zwar nicht von einem „kalten Frieden“, dafür aber von der Perspektive eines erneuten Wettrüstens in Europa.

Zugegeben, Parallelen sind in der Politik oft irreführend. Zwei Präsidenten in Folge liefern noch keine relevante Aussage. Auch wenn diese Reihe durch den ersten und letzten Präsidenten der Sowjetunion, Michail Gorbatschow erweitert wird. Denn er scheint

inzwischen denselben Kreis vollendet zu haben. Nur haben sich bei ihm Skeptizismus und Kritik an der westlichen und insbesondere an der amerikanischen Politik erst durchgesetzt, nachdem seine Amtszeit durch den Putsch von 1991 und den Zerfall der Sowjetunion unterbrochen worden war. Wäre Gorbatschow länger im Amt geblieben, hätte dieser Wandel wohl noch in seiner Zeit im Kreml stattfinden können.

So stellt sich die Frage, wie sich Putins Nachfolger verhalten wird. Wird er, wie Putin zu Beginn seiner ersten Amtszeit, den Schluss ziehen, dass keine sinnvolle Modernisierungspolitik in Russland erfolgreich in der Konfrontation mit dem Westen verfolgt werden kann? Wird er, also, zwangsweise mit der Reparatur des Verhältnisses mit dem Westen beginnen müssen und wollen? Oder wird er eher die jüngste kritische West-Politik Putins fortsetzen? Die Frage ist um so wichtiger als Entscheidungen in den meisten, wenn nicht in allen Fragen der gegenwärtigen Kontroverse in die Amtszeit von Putins Nachfolger fallen werden (unter dem Vorbehalt, dass Putin tatsächlich nach seiner zweiten Amtszeit abtritt, was wahrscheinlich aber noch nicht endgültig beschlossen zu sein scheint).

Zurück in die späten 1990er

Es ist bemerkenswert, dass die gegenwärtige Kontroverse zwischen Moskau und dem Westen fast haargenau von den Themen geprägt wird, die die Auseinandersetzungen der späten 1990er Jahre prägten.

Es geht wieder um den *Status des Kosovo*. 1998, in der Debatte, die dem Krieg von 1999 voraus ging, vertrat Moskau vehement die These, dass alles außer Unabhängigkeit Kosovos möglich sei, sofern Belgrad der Lösung zustimme. Andernfalls drohte Moskau mit einem Veto im Weltsicherheitsrat. Mit der Einführung der UN-Verwaltung im Kosovo nach 1999 wurde die Lösung nur verschoben. Nun ist sie wieder in den Vordergrund der Debatte gerückt.

Von 1999 bis 2002 spitzte sich der Streit zwischen Moskau und Washington über die nukleare Rüstungskontrolle zu. Im Mittelpunkt der Debatte standen die Pläne der USA, ein, wenn auch unvollkommenes *Raketenschild* zu errichten und zu diesem Zwecke die sowjetisch-amerikanische Vereinbarung über die Beschränkung der Raketenabwehrsysteme (ABM-Vertrag) aus dem Jahre 1972 kündigen zu wollen – ein Abkommen, das von der russischen Seite zum Kern des Gesamtsystems der Vereinbarungen zur Begrenzung und zum Abbau von strategischen Nuklearwaffen hochstilisiert worden war.

2002 akzeptierte Moskau den Rückzug der USA aus dem ABM-Vertrag mit der Vorstellung, Russland

habe genügend Möglichkeiten, ein eventuelles amerikanisches System zu überwältigen. Nun aber hat Moskau die US-Pläne, Teilkomponente des globalen Raketenschildes in Polen und in der Tschechischen Republik in sechs bis sieben Jahren stationieren zu wollen, zum Anlass genommen, die Kontroverse wieder aufzunehmen.

Schon zu Beginn der 1990er Jahre – nach der Auflösung des Warschauer Paktes und insbesondere mit der Osterweiterung der NATO fühlte sich Moskau durch den *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE)* einseitig benachteiligt. Seit dem Beginn des ersten Tschetschenien-Krieges 1994 sah sich das russische Militär insbesondere durch die südlichen KSE-Flankenbeschränkungen zusätzlich gefesselt.

In zwei Schritten verhandelte man im letzten Jahrzehnt über die notwendigen Anpassungen. Zuerst wurde die Flankenregelung im Süden Russlands gelockert. 1999 wurde der angepasste KSE-Vertrag unterschrieben. Zwar wurde dem ursprünglichen russischen Wunsch dabei nicht entsprochen, rigide Gruppeneinschränkungen für die schweren Waffen der NATO-Staaten festzulegen, die die sich osterweiternde Allianz binden würden, aber es wurden individuelle Obergrenzen für Einzelstaaten auf niedrigerem Niveau festgelegt. Darüber hinaus sollte Moskau über eine besondere Regelung in Mitteleuropa rückversichert werden, die eine Stationierung von Fremdstreuppen (der NATO-Staaten) nur im Falle der Senkung der nationalen Bestände möglich machte.

Der angepasste KSE-Vertrag ist noch nicht in Kraft, weil die NATO-Staaten seine Ratifizierung an die Umsetzung der längst fälligen „Istanbuler Verpflichtungen“ – den Rückzug russischer Truppen aus Georgien und Moldova – gekoppelt haben. Trotzdem hat Moskau wenig Grund sich zu beklagen. Die gegenwärtigen 26 Mitgliedsstaaten der NATO führen heute in ihren Beständen 20 Prozent weniger Personal und vom Vertrag begrenztes Gerät als die 16 NATO-Staaten es 1990 zugesprochen bekommen haben.

Die Ratifizierung des angepassten Vertrages durch die NATO-Staaten war seit langem das erklärte Anliegen Moskaus. Nicht zuletzt weil der Vertrag nach seinem Inkrafttreten für den Beitritt anderer OSZE-Staaten geöffnet werden soll, unter anderem für die Baltischen Staaten, die nun Mitglied der NATO, nicht aber Partei des KSE-Vertrages sind. Es war aber nicht allein das von der NATO hergestellte Junktim, das Moskau nun dazu bewogen hat, eine einseitige Kündigung des KSE-Vertrages in Aussicht zu stellen, sollte er nicht bis Juli 2008 in Kraft getreten sein. Die in der KSE-Sonderkonferenz am 12.–15. Juni 2007

dargelegten Forderungen Russlands gehen weit darüber hinaus und machen deutlich, dass Moskau eine grundlegende Vertragsrevision neu verhandeln will.

Dabei greift Moskau auf seine Vorschläge zurück, mit denen es sich in den 1990er Jahren nicht hat durchsetzen können. Es will wieder eine kollektive Obergrenze für die schweren Waffen der erweiterten NATO festlegen, die die der „alten“ Allianz von 1990 nicht überschreiten soll. Zusätzlich sollen Flankenbeschränkungen für Russland vollständig aufgehoben werden.

Beide Themen – das amerikanische Raketenchild in Europa und der KSE-Vertrag – werden in Moskau im Zusammenhang mit der *NATO-Osterweiterung* gesehen und zwar in zweierlei Hinsicht. Die NATO-Politik der offenen Türen, die auch einen Beitritt ehemaliger Sowjetrepubliken – unter anderem der Ukraine und Georgiens – ermöglicht, wird in Moskau als eine weitere Herausforderung des Status quo abgelehnt. Außerdem wird das Thema Osterweiterung mit den neuen US-amerikanischen Stützpunkten in Bulgarien und Rumänien, aber auch mit den geplanten Raketenchildprojekten in Polen und in der Tschechischen Republik in Verbindung gebracht. Diese Politik wird als Bruch des Versprechens der NATO-Staaten gesehen, das 1997 in der Grundlegenden Akte über die Russland-NATO Beziehungen festgehalten worden war, und beinhaltet, dass keine wesentlichen Kampfkräfte in neuen Mitgliedsstaaten stationiert werden. Nun will Moskau, dass auch der Begriff wesentliche Kampfkräfte eine bindende Definition im KSE-Rahmen bekommt.

Im Unterschied zu den 1990er Jahren ist heute auch das *Verhältnis zwischen Russland und der EU* Gegenstand einer Kontroverse. Neben der hoch politisierten Debatte über Energiesicherheit, Pipeline-Routen sowie das erfolgreiche Einsteigen von Gazprom in die europäischen Verbrauchernetzwerke steht auch hier die Neuverhandlung der Grundlagen der Beziehungen im Mittelpunkt des Anliegens Russlands. Durch den Abschluss eines neuen Partnerschaftsabkommens zielt Moskau offensichtlich darauf ab, die Konditionalität des seit 1997 gültigen Abkommens abzuschütteln, das den Fortschritt der Kooperation von der Umsetzung der politischen und wirtschaftlichen Reformen in Russland abhängig gemacht hatte. Das neue Abkommen soll stattdessen eine vorbehaltstfreie weltpolitische Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe besiegeln.

Die kontroverse Agenda der gegenwärtigen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen weist nicht nur bemerkenswerte Parallelen mit den Auseinandersetzungen der späten 1990er Jahre auf.

Es lässt sich auch die russische Absicht erkennen, die aus der heutigen russischen Sicht ungünstigen Vereinbarungen erneut zur Disposition zu stellen, weil Moskau sie im letzten Jahrzehnt aus der „Position der Schwäche“ eingegangen ist. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass Moskau weiterhin defensiv als eine Status quo Macht agiert, die den Status quo nicht halten kann. Dies ist etwa deutlich im Falle der NATO-Osterweiterung erkennbar, wo Moskau die von ihm in den 1990er Jahren gezogene „rote Linie“ zu verteidigen sucht. Dies gilt aber auch für die vehemente Ablehnung des amerikanischen Raketenchildes in Europa, das technisch und verteidigungspolitisch zwar nichts mit russischen Raketen zu tun hat, aber durchaus das Potential hat, die seit Jahren zwischen Russland und der NATO diskutierte Kooperation in der Raketenabwehr obsolet zu machen.

In beiden Fällen ist aber nun die Absicht Moskaus erkennbar, die Grundlagen der Beziehungen mit den USA, der NATO und der Europäischen Union neu verhandeln zu wollen. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus den Unterschieden zwischen dem Selbstbewusstsein und dem internationalen Auftreten Russlands unter Jelzin und Putin.

Das 70-Dollar-Bewusstsein

Ein Land lässt sich bei einem Erdöl-Exportpreis von 70 US-Dollar anders regieren als bei einem Preis von 14 US-Dollar, insbesondere wenn es um den Weltmeister im Export von Energieträgern geht. Der Unterschied prägt auch die Selbstwahrnehmung der politischen Klasse Russlands, die inzwischen weitgehend aus den ehemaligen Geheimdienstlern und dem Militär rekrutiert wird. Der Unterschied schlägt sich nicht zuletzt in der externen Wahrnehmung nieder. „Rising Russia“, so der Grundtenor einer jüngsten CNN-Reihe, die die Veränderungen vor Augen führen soll, die in den letzten sieben Jahren in Russland stattgefunden haben.

Wenig erinnert nun an das Land, das vor zehn Jahren noch „für den Westen eher ein Sicherheitskonsument war“, das sich transformierte „von einer autoritär-planwirtschaftlichen zu einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung und [von] der Sowjetunion zu einem Russland, das den Verlust seines Status als Weltmacht durch außenpolitische Eskapaden zu kompensieren suchte“ und das in erster Linie durch politische Instabilität und Chaospotential gekennzeichnet war, so das Resümee von Hans-Joachim Spanger.

Insbesondere in Europa wird Russland zunehmend nicht allein als der unersetzbare Lieferant von Energie, sondern auch als ein unabdingbarer, wohl aber auch

kein einfacher Partner in regionalen und weltpolitischen Angelegenheiten wahrgenommen. Geht es um die Entscheidung über den Status des Kosovo oder aber um die Nahostregelung, die Gespräche über die nuklearen Programme des Irans oder Nordkoreas scheint ohne, geschweige denn gegen Moskau keine vernünftige Lösung festen Bestand zu haben.

Volkswirtschaftliche Stabilität und Wachstum, die durch Energieexporte explodierenden Staatshaushaltseinnahmen und Devisenreserven, die Rückzahlung der Altschulden der Sowjetunion, die Russland von der erniedrigenden Pflicht entbunden hat, sich bei internationalen Finanzinstitutionen stark verschulden zu müssen – all das hat ein neues Selbstbewusstsein der politischen Klasse hervorgerufen, das zunehmend vom Verständnis geprägt wird, dass Russland sich im Konkurrenzverhältnis mit dem Westen bewähren und bewahren muss.

Das Gerede über Demokratiedefizite im gegenwärtigen Russland sei, so die gängige Sicht der russischen politischen Eliten, nur ein Täuschungsmanöver des Westens. Damit werde nur das Ziel verfolgt, „die Naturressourcen Russlands unter Kontrolle“ zu bringen, und zwar durch „die Schwächung der staatlichen Institutionen, der Verteidigungsfähigkeit und der Eigenständigkeit“ Russlands, erklärte etwa der einflussreiche Chef-Ideologe des Putin-Regimes Vladislav Surkow in einer Ansprache vor der Russischen Akademie der Wissenschaften im Juni 2007.

Das neue Selbstbewusstsein der politischen Klasse (und die geänderte Wahrnehmung von Außen) führen dazu, dass Moskau sich zunehmend vom „anderen“ Russland Jelzins distanziert. Es ist nicht länger der schwache und willenlose „kranke Mann“ Europas, der manches hinnehmen musste, was man sonst ohne die Umstände nicht akzeptiert hätte. Russland will auf die Weltbühne zurück und versucht, seine Stärke wieder zu finden, liege sie in der Macht, die die Energieexporte verleihen, oder in den Investitionen in eine neue Generation von Waffen.

Die Theorie von der Rückkehr Russlands nährt die Illusion, Moskau könne die weitere Veränderung des Status quo in Europa und insbesondere in seiner nächsten geographischen Umgebung aufhalten, vielleicht auch teilweise das rückgängig machen, was es unter Jelzin preisgegeben hat. Das Anliegen, das Verhältnis zum Westen und zu Europa neu zu definieren und die Grundlagen dieses Verhältnisses neu zu verhandeln, liegt dieser Theorie durchaus nicht fern. Allerdings hat Putin selber nur noch wenig Zeit, dieses Anliegen umzusetzen.

Sollte sein Nachfolger aus der nächsten Umgebung Putins kommen (woher denn sonst?), wird er diesen

Kurs fortsetzen wollen und können, oder wird er es für notwendig erhalten, zuerst das Verhältnis mit den USA und mit Europa wieder zu reparieren? Eine Antwort darauf gibt es erst in einem Jahr. Nur kommt es dabei nicht allein auf die Person des Nachfolgers an. Es kommt auch darauf an, auf welche Weise der Westen auf die neue Selbstwahrnehmung Russlands reagiert.

Muss das Verhältnis zwischen Russland und dem Westen neu verhandelt werden?

Es gibt allen Grund sich darüber zu freuen, dass es Russland etwas besser geht als vor zehn Jahren. Auf einen weiteren kranken Mann, dazu noch einen großen und mit Nuklearwaffen bestückten, kann die Weltpolitik gut verzichten.

Es gibt keinen Grund zu glauben, dass Russland nach einer kürzeren oder längeren Zäsur wieder auf die politische Bahn der frühen Jelzin-Jahre zurückkehren wird. Es gibt gleichzeitig keinen Grund anzunehmen, dass der einzige „andere“ Weg Russland in eine Konfrontation mit dem Westen und in ein neues Wettrüsten führen muss.

Die neue Selbstwahrnehmung und das gewachsene internationale Ansehen allein katapultieren Russland nicht wieder in den Mittelpunkt der Weltpolitik. Es sind nicht allein die strukturellen Schwächen Russlands, die einen erneuten Rutsch ins Wettrüsten oder in den kalten Frieden unwahrscheinlich machen. Die Realität der russischen Politik sieht auch völlig anders aus als die Rhetorik. Die mangelnde Effektivität des Drucks gegenüber der Ukraine und Georgien, aber auch das Scheitern aller Versuche Moskaus, den Iran zur Kooperation mit der internationalen Staatengemeinschaft zu bewegen oder sich durch Kontakte zu Hamas maßgeblich in den Prozess der Nahostregelung einzubringen, belegen eher die engen Grenzen einer russischen Rückkehr in die Weltpolitik.

Die Rückkehr Russlands ist zwar evident, aber bei weitem nicht so kraftvoll wie oft angenommen, schließen zu Recht Rajan Menon und Alexander Motyl. Was sich geändert hat, ist in der Tat, dass Putin sich als ein starker Mann gibt und die gestiegenen Energiepreise die politische Klasse mit Geld versorgt haben, so dass sie nun selbstbewusster auftreten kann. Aber die neue Rhetorik macht Russland nicht von selbst stark. So wird der Westen eher auf absehbare Zeit „mit einem russischen Petro-Staat leben müssen, der schwach, lautstark und eventuell instabil ist“. Die Herausforderung der neuen Selbstwahrnehmung der russischen politischen Klasse ist nicht die, „dass Russland zu stark geworden ist, was den Umgang mit

ihm schwierig machen würde, sondern dass es noch zu schwach ist, um als verlässlicher Partner agieren zu können“.

In der heiklen Phase der Selbstbehauptung sollte Moskau nicht unnötig entfremdet werden, indem der Westen beginnt, rote Linien zu ziehen, gleichzeitig muss deshalb nicht allen russischen, oft als Diktat wirkenden Forderungen stattgegeben werden. Sollte Moskau sich in einem Jahr entscheiden, den KSE-

Vertrag zu verlassen, wäre das sicherlich bedauerlich. Moskau sollte aber nicht um jeden Preis daran gehindert werden. Denn die einzige Konsequenz daraus wäre die, dass Moskau trotz seiner Rhetorik (zu Recht) kein Problem mit den USA und der NATO hat, wenn es ohne weiteres bereit ist, das einzige Instrument aufzugeben, das die amerikanische Truppenstationierung in Europa und die NATO-Stationierung in den neuen Mitgliedsstaaten einschränkt.

Über den Autoren:

Dr. Andrei Zagorski ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO).

Im Beitrag zitierte Literatur:

- Rajan Menon, Alexander J. Motyl, „The Myth of Russian Resurgence“, The American Interest Online, March–April 2007, <http://the-american-interest.com/ai2/article.cfm?id=258&MId=8>
- Hans-Joachim Spanger, „Paradoxe Kontinuitäten. Die deutsche Russlandpolitik und die koalitionsären Farbenlehren“, HSKF-Report 12/2005
- Wladislaw Surkov, „Rossijskaja polititscheskaja Kultura. Wsgljad is utopii“ (Russische politische Kultur. Eine utopische Perspektive), <http://www.er.ru/news.html?id=121456>

Tabellen und Grafiken zum Text

Freunde und Feinde Russlands, Mai 2007

Nennen Sie fünf Ländern, die man nahe Freunde, Verbündete Russlands nennen könnte.

