

Sven C. Singhofen

Die NATO und Russland

Die Sicherung der Partnerschaft in schwierigen Zeiten

Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 22
September 2007



ISUK.org

Institut für **S**icherheitspolitik an der Christian-Albrechts-**U**niversität zu **K**iel

Abstract

Die Beziehungen Russlands zur NATO sind auch zehn Jahre nach der Verabschiedung der NATO-Russland Grundakte in hohem Maße ambivalent. Neben Erfolgen und Fortschritten häufen sich besonders in der letzten Zeit die Differenzen. In der öffentlichen Wahrnehmung werden gerade diese Differenzen in den Vordergrund gestellt. Dies ist eine Verzerrung der Tatsachen und wird der tatsächlichen Entwicklung der Kooperation nicht gerecht. Dennoch stellt sich die Frage, wie sich die begonnene Partnerschaft mit Russland weiter entwickeln wird. Steht sie vor einem Stillstand oder gar einer Abkühlung? Wie können die erreichten Fortschritte bewahrt werden? Gibt es eine Perspektive für einen weiteren Ausbau der Kooperation und, falls ja, durch welche Maßnahmen?

Vor dem Hintergrund einer Beschreibung und Bewertung der bisherigen Ergebnisse der Zusammenarbeit werden zwei Szenarien und praktische Vorschläge für die Weiterentwicklung der Partnerschaft entwickelt.

Welches Szenario sich in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland einstellen wird und welche Vorschläge für die weitere Gestaltung der Partnerschaft demzufolge von Bedeutung sein werden, hängt allerdings von der weiteren Entwicklung der Auseinandersetzungen um die vier derzeit wichtigsten Fragen im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen ab. Dies sind: (1) die amerikanischen Pläne für den Aufbau von Raketenabwehrsystemen in Polen und Tschechien; (2) die Erweiterung der NATO um neue Mitglieder; (3) der KSE-Vertrag; (4) die Regelung der Statusfrage des Kosovo.

Sven C. Singhofen

Die NATO und Russland.
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 22
Kiel, September 2007.

Impressum:

Herausgeber:
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. Joachim Krause
Westring 400

24118 Kiel

ISUK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik.

© 2007 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK).

1. Einleitung

Die Beziehungen Russlands zur NATO können momentan nur als paradox bezeichnet werden. Auf der einen Seite gab es in den letzten Wochen die immer erhitzter geführte Debatte um die geplante Installation von amerikanischen Raketenabwehrsystemen in Osteuropa und die russischen Reaktionen darauf, die Positionsunterschiede in der Statusfrage des Kosovo oder den russischen Beschluss, den KSE-Vertrag auszusetzen. Zur selben Zeit wurde mit dem Status of Forces Agreement (SOFA) am 23.05.07 in der russischen Duma jedoch auf der anderen Seite eine Vereinbarung ratifiziert, die es den NATO-Mitgliedsstaaten, Teilnehmern des Partnership for Peace-Programms der NATO und der russischen Seite ermöglicht, an gemeinsamen militärischen Übungen auf russischem Territorium teilzunehmen. Beide Seiten haben zudem bei unterschiedlichen Gelegenheiten – zuletzt bei den Feierlichkeiten zum 10-jährigen Jubiläum der Grundakte zwischen der NATO und Russland Ende Juni 2007 in St. Petersburg und Moskau – ihren gemeinsamen Willen bekundet, die bisherige Kooperation weiter auszubauen und zu vertiefen.¹

Offensichtlich sind die Beziehungen in einem hohen Maße von Ambivalenz gekennzeichnet, die in letzter Konsequenz auf die anhaltende Transformation beider Seiten zurückgeführt werden kann.

In der öffentlichen Berichterstattung aber auch in wissenschaftlichen Analy-

sen, sowohl auf westlicher als auch auf russischer Seite, wird die rhetorisch-konfrontative Seite in den Beziehungen eindeutig in den Vordergrund gestellt, während die partnerschaftlich-kooperative Seite fast gänzlich ausgeblendet wird.² Auch wird nur ungenügend zwischen tatsächlichen und nur rhetorischen Positionsunterschieden differenziert und die russische Seite unter Generalverdacht gestellt, anstatt auch nach legitimen Anliegen und Sicherheitsinteressen Russlands zu fragen. Diese Verzerrung der tatsächlichen NATO-Russland-Beziehungen ist zwar rational erklärbar,³ jedoch ändert dies nichts an dem Problem, dass eine solche Darstellung dem tatsächlichen Stand der NATO-Russland-Beziehungen nicht gerecht wird und darüber hinaus auch zu den falschen Fragen und Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung des Verhältnisses führt. Beispielsweise sind in der letzten Zeit immer wieder Stimmen zu vernehmen, die sich in erster Linie mit der Frage

2 So wurde in den vergangenen Wochen in einer der größten überregionalen Zeitungen Deutschlands, der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, wiederholt und breit über die Debatte in der Raketenabwehrfrage berichtet. Vgl. etwa Rühl, Lothar, Aus Partnerschaft wird Gegnerschaft. Moskau macht politisch Front gegen die NATO, in: FAZ, 22.05.2007, S. 12. Die Feierlichkeiten zum zehnjährigen Jubiläum der Verabschiedung der NATO-Russland Grundakte im Juni 2007 in St. Petersburg und Moskau oder die Verlängerung der russischen Beteiligung an der Operation Active Endeavour, die Anfang September erfolgte, wurden hingegen nur mit unverhältnismäßig kleinen Randnotizen bedacht.

3 Auf Seiten der Presse handelt es sich vorwiegend um ein ökonomisches Interesse, das auf das Motto „schlechte Nachrichten verkaufen sich besser“ reduziert werden kann. So auch Fritch, Paul, The NATO-Russia partnership: more than meets the eye (http://www.nato.int/docu/comm/2007/0706-nato-russia/nato_review_fritch.pdf). Vgl. auch Karaganow, Sergej, Russia and NATO – the second epilogue, in: Johnson's Russia List, 12.12.2006 (<http://www.cdi.org/russia/johnson/2006-279-42cfm>).

1 Vgl. etwa Chairman's statement. Anniversary meeting of the NATO-Russia Council, Moscow, 26.06.2007 (<http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07062e.html>). Vgl. auch RIA Novosti, 25.06.2007: NATO-Chef setzt auf Russland als Partner (<http://de.rian.ru/world/20070625/67744218-print.html>). Vgl. auch RIA Novosti, 26.06.2007: Russland will mit NATO effektiver kooperieren (<http://de.rian.ru/world/20070626/67825065-print.html>).

einer möglichen Eindämmung Russlands auseinandersetzen.⁴

Von einer Verschlechterung in den Beziehungen, geschweige denn einer neuerlichen Konfrontation, kann bislang aber noch nicht mit Sicherheit ausgegangen werden. Aus einer europäischen und insbesondere aus einer deutschen Perspektive sollte die Frage daher auch nicht lauten, wie man Russland eindämmen kann, sondern vielmehr, durch welche konkreten Maßnahmen, die bisher erreichten Fortschritte in der Zusammenarbeit mit Russland abgesichert oder sogar weiter ausgebaut werden können und von welchen Faktoren die weitere Entwicklung der NATO-Russland-Kooperation abhängt.

2. Die NATO-Russland Kooperation

Ein Blick auf die Entwicklung der Kooperation seit 1991 verdeutlicht, dass sich die Partnerschaft der einstigen Gegner schwierig und widersprüchlich gestaltet hat. Bisweilen waren Brüche nicht zu vermeiden, was jedoch eine Wiederannäherung nicht ausschloss. Insofern war die Kooperation von Beginn an von einer nicht zu verleugnenden Ambivalenz gekennzeichnet.

2.1. Von der Gegnerschaft zur Partnerschaft und Kooperation

Die NATO und Russland arbeiten seit 1991 in Fragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zusammen.⁵ Die formalen Beziehungen Russlands mit der NATO begannen 1991 mit dem Beitritt Russlands zum Nordatlantischen Kooperationsrat, dem späteren Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat, der als ein Konsultationsforum mit den Ländern Zentral- und Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges gegründet wurde. 1994 wurde die Russische Föderation Mitglied im Partnership for Peace-Programm der NATO. 1996 beteiligte sich Russland erstmals mit eigenen Truppen und logistischer Unterstützung an einer von der NATO geführten Peacekeeping-Mission (Bosnien-Herzegowina). Mit Unterzeichnung der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation" vom Mai 1997 wurde die Kooperation weiter gefestigt. Die beiden Seiten versicherten sich in diesem Dokument, dass sie sich nicht länger als Gegner betrachteten und das gemeinsame Ziel verfolgten, das gegenseitige Vertrauen und die Kooperation miteinander zu stärken und weiter auszubauen.⁶

4 Vgl. Tymoshenko, Yuliya, Containing Russia, in: Foreign Affairs, Vol. 86, No. 3, May/ June 2007, S. 69-82. Vgl. auch Himmelreich, Jörg, Die Idee des Marshallplans ist weiter aktuell, in: FAZ, 08.06.2007, S. 12. Vgl. auch Kagan, Robert The world divides ... and democracy is at bay. Forget the Islamic Threat, the coming battle will be between autocratic nations like Russia and China and the rest, in: The Sunday Times, 02.09.2007 (<http://www.timesonline.co.uk>).

5 Ein Überblick über die Entwicklung findet sich bei Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, in: Gorzka, Gabriele/ Schulze, Peter W. (Hrsg.), Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie, Frankfurt/ New York 2004, S. 361-388. Vgl. auch Smith, Martin A., Russia and NATO since 1991. From Cold War through cold peace to partnership? London/ New York 2006. Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO Russia. A pragmatic partnership, Brussels 2007 (<http://www.nato.int>). Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO Handbook, Brussels 2006, S. 209-217.

6 Vgl. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris May 1997 (<http://www.nato.int>).

Die Evolution der NATO-Russland-Beziehungen (1991-2007)⁷

1991	Russland tritt dem Nord-Atlantischen Kooperationsrat bei	2000	Wladimir Putin nimmt die Kooperation im PJC wieder auf
1994	Russland schließt sich dem PfP-Programm an	2001	NATO Informationsbüro in Moskau wird eröffnet
1996	Russland beteiligt sich an der Peacekeeping-Mission in Bosnien-Herzegowina	2002	NATO eröffnet militärisches Verbindungsbüro in Moskau; 28.05.: Erklärung von Rom und Schaffung des NATO-Russland-Rats (NRC)
1997	27.05.: Unterzeichnung der Grundakte und Schaffung des PJC	2003	13.05.: Erste Sitzung des NRC in Moskau
1998	Russische Vertretung bei der NATO eröffnet	2006	Teilnahme einer russischen Fregatte an der NATO Anti-Terroroperation Active Endeavour im Mittelmeer
1999	Russland stellt Kooperation im PJC wegen Kosovo-Kampagne der NATO ein; Einsatz russischer Truppen im Kosovo	2007	10-jähriges Jubiläum der Grundakte von Paris, 5-jähriges Jubiläum der Erklärung von Rom und des NRC

Insgesamt sieht die Grundakte 19 Themen- und Sachfelder als Bereiche einer zukünftigen NATO-Russland-Kooperation. Als Konsultationsforum wurde der "Ständige Gemeinsame Rat" (Permanent Joint Council – PJC) eingerichtet, aus dem 2002 der "NATO-Russland-Rat" (NATO Russia Council – NRC) hervorging. Durch diesen Schritt wurde die Zusammenarbeit,

⁷ Eigene Erstellung nach: NATO Public Diplomacy Division, NATO-Russia. Forging deeper relations, Brussels 2004 (www.nato.int/issues/nato-russia).

die zuvor bereits auf einer praktisch-operativen Dimension stattgefunden hatte, um eine institutionelle Dimension ergänzt.

1998 richtete Russland eine diplomatische Mission bei der NATO ein. Nachdem die NATO am 24. März 1999 begonnen hatte, Jugoslawien zu bombardieren, unterbrach Russland die Kontakte zur Allianz.⁸ Die russischen Militärvertreter aus Brüssel wurden abgezogen, Russland setzte seine Teilnahme am Ständigen Gemeinsamen Partnerschaftsrat (PJC) aus und sämtliche NATO-Repräsentanten in Russland wurden des Landes verwiesen. Die bisherigen Kooperationsansätze wurden insofern bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Jelzin auf Eis gelegt. Für Unruhe in Moskau sorgte vor allem, dass bei der NATO-Operation der UN-Sicherheitsrat umgangen wurde. Moskau fürchtete, in der künftigen Weltpolitik marginalisiert zu werden.

Die rhetorische Eskalation in diesen Tagen konnte jedoch nicht verhindern, dass Russland seine Beteiligung an den NATO-Missionen IFOR und SFOR in Bosnien-Herzegowina fortsetzte. Auch war Russland ein wichtiger Akteur bei den diplomatischen Verhandlungen, die während der Kosovo-Krise stattfanden und im Juni 1999, als die von der NATO geführte KFOR-Mission im Kosovo begann, waren russische Truppen daran, wenn auch mit einem bisweilen eigensinnigen und für die Kooperationspartner überraschenden Operationsstil, beteiligt.⁹ Der Anteil der

⁸ Genauer zu der Kosovo-Krise vgl. Norris, John, Collision Course. NATO, Russia and Kosovo, Washington/ et al. 2005. Vgl. auch Smith, Martin A., Russia and NATO since 1991, S. 77-88.

⁹ Hier kann insbesondere auf die handstreichartige Besetzung des Flughafens in Pristina durch russische Fallschirmspringer verwiesen werden, welche die NATO-Partner überraschte, weil sie nicht mit ihnen und überraschenderweise auch nicht mit dem russischen Verteidigungsminister Sergejew und wohl auch

russischen Truppen war dabei sogar das größte Kontingent aus einem Nicht-NATO-Staat.

Ab 2000 erfuhr die NATO-Russland-Kooperation dann – zunächst noch begrenzt auf die politische Ebene – sowohl durch Bemühungen seitens des NATO-Generalsekretärs Robertson als auch durch Bemühungen seitens Präsident Putins eine Neubelebung. So kündigte Präsident Putin bereits zu Beginn seiner Amtszeit an, er wolle wieder enger mit dem Bündnis zusammenarbeiten und eine pragmatische Erneuerung der Beziehungen verfolgen. Im selben Jahr nahm Russland auch die Teilnahme an den Sitzungen des PJC wieder auf. 2001 richtete die NATO ein Informationsbüro in Moskau. Darauf folgte in 2002 die Eröffnung eines militärischen Verbindungsbüros in Moskau ein. Auf einem Gipfeltreffen in Rom unterzeichneten die Alliierten und Russland ebenfalls 2002 eine gemeinsame Erklärung zu den NATO-Russland-Beziehungen,¹⁰ in der auch der NATO-Russland-Rat als Konsultationsforum und Nachfolger des Ständigen Partnerschaftsrats aus der Taufe gehoben wurde. Im selben Jahr öffnete in Moskau ein gemeinsames NATO-Russland-Wiedereingliederungszentrum, um ehemalige Militärangehörige der russischen Streitkräfte beim Übergang in das zivile Leben zu unterstützen. Zudem fand 2002 die erste gemeinsame multinationale Katastrophenübung in Russland (Noginsk) statt.¹¹ 2003 unterzeichneten die

nicht mit dem Präsidenten abgestimmt war. Dieser Coup wurde auf Anordnung von General Kwaschnin und seines Stellvertreters Leonid Iwaschow durchgeführt. Vgl. dazu Schewzowa, Lilija, Putin's Russia, S. 131 und S. 285.
10 Vgl. NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, Rome 28 May 2002 (<http://www.nato.int/Partnerships/NATO-Russia-relations/docu/basics.htm>).

11 Genau genommen handelte es sich bei dieser und später folgenden, weiteren Katast-

NATO und Russland eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit bei der Rettung und Bergung der Besatzungen von havarierten Unterseebooten. Um die Kommunikation zwischen beiden Seiten zu verbessern, wurde im selben Jahr eine direkte, sichere Telefonverbindung zwischen dem Büro des NATO-Generalsekretärs und dem russischen Verteidigungsminister eingerichtet.

2004 wurde durch Vereinbarungen ein russisches militärisches Verbindungsbüro beim strategischen Hauptquartier der NATO (SHAPE) in Mons eingerichtet. Russische Offiziere wurden zudem dem Partnerschaftskordinationsgremium (Partnership Coordination Cell) zugewiesen und so weiter in das Partnership-for-Peace-Programm integriert. Darüber hinaus fand eine weitere multinationale Katastrophen-Reaktionsübung in Kaliningrad statt, die Außenminister des NATO-Russland-Rats billigten einen umfassenden Terrorismus-Aktionsplan des NATO-Russland-Rats und die NATO und Russland einigten sich hinsichtlich des Verfahrens für die Vorbereitung der russischen Beteiligung an der NATO-Operation Active Endeavour, die im Mittelmeer mit der Terrorabwehr beauftragt ist. Ebenfalls 2004 fand eine erste gemeinsame Übung im Bereich der gemeinsamen Raketenabwehr in den USA statt.

2005 unterzeichnete Russland das „Status of Forces Agreement“ und die Verteidigungsminister des NATO-Russland-Rats unterstützten die „Political Military Guidance“, ein Dokument, das langfristig die Interoperabilität der russischen und der Allianzstreitkräfte auf strategischer und operativer Ebene sowie auf der taktischen Befehlsebene gewährleisten soll. 2006 wurde die ers-

rophenübungen aber nicht um eine militärisch-militärische, sondern um eine militärisch-zivile Zusammenarbeit, denn die NATO arbeitete bei dieser Übung mit dem russischen Katastrophenschutzministerium (EMERCOM) zusammen.

te russische Fregatte („Pytliwyj“) als Beteiligung Russlands an der NATO-Operation Active Endeavour im Mittelmeer entsandt. Im Mai 2007 ratifizierte die russische Duma das bereits genannte „Status of Forces Agreement“ (SOFA), welches die rechtlichen Grundlagen für eine Ausweitung der militärischen Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen Übungen auf dem Gebiet der Russischen Föderation liefert. Zudem wurden Ende Juni 2007 der zehnte Jahrestag der Unterzeichnung der NATO-Russland Grundakte und der fünfte Jahrestag der Erklärung von Rom sowie der Gründung des NATO-Russland-Rats gefeiert.

Im Überblick wechseln sich somit von 1991 bis dato Phasen einer Annäherung mit Phasen einer Distanzierung Russlands von der NATO ab, wobei die Kosovo-Krise 1999 nicht die einzige Phase ist, in der sich Russland von der NATO distanziert hat.¹² Zu Belastungen im NATO-Russland-Verhältnis führte bereits vor 1999 insbesondere die Erweiterung des Bündnisses um osteuropäische Länder, die zuvor dem sowjetischen Machtbereich angehört hatten. Meist werden bei einem Überblick über die NATO-Russland-Beziehungen fünf unterschiedliche Phasen unterschieden: (1) Eine Phase der ersten Annäherung von 1991 bis 1992; (2) eine Phase der ersten Distanzierung von 1993 bis 1996; (3) eine Phase der Wiederannäherung von 1996 bis 1999; (4) eine erneute Abkühlung in den Beziehungen von 1999 bis 2000; (5) sowie eine zweite Wiederan-

näherung Russlands an den Westen und die NATO von etwa 1999/ 2000 bis heute.

2.2. Der aktuelle Stand der NATO-Russland-Kooperation

Die normative Grundlage für die NATO-Russland Kooperation bildet die „Grundakte zu den wechselseitigen Beziehungen, Kooperation und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation“ von 1997. Dieses Dokument legt einen Mechanismus für Konsultationen, Koordinierung und ggf. gemeinsame Entscheidungen fest, den Ständigen Gemeinsamen Partnerschaftsrat (Permanent Joint Council – PJC), und sie definiert in Kap. III die Bereiche der künftigen Zusammenarbeit. In der Erklärung von Rom 2002 wurden in Anknüpfung an die Grundakte von 1997 die heute noch maßgeblichen Änderungen an den institutionellen Strukturen und Aufgaben bzw. Zielsetzungen der Partnerschaft festgelegt.

Als Mechanismus für die Konsultation, Konsensbildung, Kooperation, gemeinsame Entscheidung und gemeinsames Handeln dient demnach der neu gebildete NATO-Russland Rat (NATO-Russia Council – NRC), der damit in seiner Funktion den Ständigen Gemeinsamen Partnerschaftsrat ersetzt. Im NATO-Russland-Rat, der im Mai 2002 gegründet wurde, sind alle 26 Mitgliedsstaaten der NATO und Russland vertreten, wobei Sitzungen und Beschlussfassungen mittlerweile nicht mehr nach einer vorangegangenen Willensbildung unter den NATO-Mitgliedern („NATO + 1“), sondern erst nach einer gemeinsamen Behandlung unter Beteiligung Russlands („Entscheidung zu 27“) stattfinden (zum Aufbau des NRC siehe Abb. im Anhang). Trotzdem sich die NATO-Mitglieder nun nicht mehr zwingend auf eine gemeinsame Position einigen, bevor es zu einer gemeinsamen Beratung und Entscheidung mit Russland

12 Zu den unterschiedlichen Phasen der Zusammenarbeit vgl. etwa Larrabee, Stephen, NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era, Rand Corporation 2003. Vgl. auch Tarasenko, Igor, Long-Term Possibilities for NATO-Russia Naval Security Cooperation, Athena Paper No. 3, August 2005. Vgl. auch Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 363-379. Vgl. auch Smith, Martin A., Russia and NATO since 1991, S. 27-105.

im NRC kommt, koordinieren die Mitglieder der Allianz ihre Positionen jedoch in einem permanenten formellen und informellen Prozess. Insofern sind die Änderungen des Entscheidungsprozesses vom PJC zum NRC nicht über zu bewerten. Entscheidungen im NATO-Russland-Rat werden schließlich nach dem Konsensprinzip getroffen. Die Mitgliedschaft im NRC bedeutet aber kein Vetorecht der Russischen Föderation in der Allianz.¹³

Sitzungen des NATO-Russland-Rats finden unter dem Vorsitz des NATO-Generalsekretärs statt. Auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie der Generalstabschefs sind zwei Treffen pro Jahr vorgesehen. Auf der Ebene der Botschafter sowie der militärischen Repräsentanten findet monatlich mindestens eine Sitzung statt.

Die regelmäßigen Sitzungen sowie die ständige Arbeit des NATO-Russland-Rats in den einzelnen Themenfeldern werden durch ein Vorbereitungskomitee, das sich mindestens zweimal monatlich trifft, vorbereitet. Zudem ist der NATO-Russland-Rat in weitere Komitees, Arbeitsgruppen, Ad Hoc-Arbeitsgruppen und eher informelle „Expertengruppen unter dem Dach des NRC“ zu einzelnen Themenfeldern untergliedert.¹⁴ Parallel zu der Arbeit des NRC auf politischer Ebene gibt es für die militärische Seite ein Vorbereitungskomitee sowie mehrere Unterausschüsse (siehe Abb. im Anhang).

Auf der einen oder anderen Ebene kommt es auf diese Weise beinahe täglich zu einer Sitzung des NRC, was

zu einer ungekannten Intensität der Kontakte und informellen Beratungen auf vielen unterschiedlichen Feldern geführt hat. Jedes Jahr verabschieden die Mitglieder des NATO-Russland-Rats ein jährliches Arbeitsprogramm. Neben dem NRC zählen zu den institutionellen Strukturen, welche die Kontakte und Kooperation befördern sollen, die bereits erwähnten zivilen und militärischen Verbindungsbüros bzw. diplomatischen Vertretungen beider Partner auf der jeweils anderen Seite. Dies sind die diplomatische Vertretung Russlands bei der NATO, das russische militärische Verbindungsbüro beim strategischen Hauptquartier (SHAPE) der NATO in Mons und ein militärisches Verbindungsbüro der NATO in Moskau. Überdies existieren ein NATO-Informationsbüro in Moskau und weitere dezentrale Informationseinrichtungen der NATO in Russland.

Wie in der Grundakte von 1997 festgelegt und in der Erklärung von Rom 2002 bekräftigt, arbeiten die NATO und Russland in einer beachtlichen Zahl von Sach- und Themenfeldern zusammen. Zu den wichtigsten Feldern der Zusammenarbeit zählen momentan nach NATO-Angaben:¹⁵ (1) Aktuelle Sicherheitsfragen; (2) der Kampf gegen den Terrorismus; (3) Non-Proliferation, Rüstungskontrolle und nukleare Fragen; (4) Raketenabwehr; (5) Handhabung von sicherheitsrele-

15 Vgl. NATO-Russia Council, Key areas of NRC cooperation (<http://www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html>). Was den konkreten Inhalt der Zusammenarbeit in diesen Themenfeldern angeht, würde es an dieser Stelle aus Platzgründen zu weit führen, darauf im Einzelnen einzugehen. Einiges erschließt sich jedoch aus den unten folgenden Ausführungen zu der quantitativen Zunahme der NATO-Russland-Kooperation und den dabei erzielten Ergebnissen sowie der Tabelle im Anhang. Eingehende Erläuterungen finden sich in der in dieser Anmerkung angegebenen NATO-Dokumentation sowie bei Adomeit, Hannes, Inside or outside? Russia's Policies Towards NATO, SWP-Working Paper 01/ 2007, S. 13-16.

13 Zum NATO-Russland-Rat vgl. NATO Public Diplomacy Division, NATO Handbook, Brussels 2006, S. 210-212. Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO Russia. A pragmatic partnership (www.nato.int) 2007, S. 6.

14 Die genaue Anzahl der Ausschüsse und Untergliederungen, die die Arbeit des NRC unterstützen, beläuft sich nach den Angaben des NATO-Russland-Rats derzeit auf 27. Vgl. die Angaben auf der Website des NRC (<http://www.nato-russia-council.info/htm/EN/structures.shtml>).

vanten Fragen für den Luftraum (airspace management); (6) Militärisch-militärische Kooperation (military-to-military cooperation); (7) Krisenmanagement; (8) Verteidigungsreform; (9) Logistik; (10) Zivile Notfälle; (11) Neue Bedrohungen und Herausforderungen; (12) Verbesserung des öffentlichen Verständnisses der NATO-Russland-Kooperation.

2.3. „Neue Qualität“ oder anhaltende Ambivalenz? Eine Bilanz der bisherigen Zusammenarbeit

Bei der Frage nach der Bewertung bzw. der Bilanz der bisherigen Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland kreisen die Diskussionen in Wissenschaft und Politik derzeit um die Begriffe „neue Qualität“ und „Ambivalenz“. Der Anspruch einer „neuen Qualität“ geht auf die Erklärung von Rom 2002 zurück, die diesen Anspruch als Zielmarke bereits in der offiziellen Bezeichnung des Dokuments enthält. Die Formulierung dieses ehrgeizigen Ziels geht auf den NATO-Russland Gipfel in Rom von 2002 zurück, dessen Ergebnisse die NATO als einen dramatischen Durchbruch in ihren Beziehungen zu Russland wertete. Gut fünf Jahre nach der Römischen Erklärung räumt die NATO in offiziellen Darstellungen allerdings anhaltende Meinungsverschiedenheiten mit der russischen Seite ein. Dennoch wird von einem „neuen Geist der Kooperation“ gesprochen. Die meisten wissenschaftlichen Beobachter¹⁶ weisen hin-

gegen überwiegend auf eine nach wie vor ausgeprägte Ambivalenz in den Beziehungen hin.

Die Entstehung eines „new spirit of cooperation“ sieht die NATO insbesondere durch das Anwachsen der Zusammenarbeit mit Russland im NRC und die Aktivitäten in den unterschiedlichen Themenfeldern bestätigt.¹⁷ Eine Veränderung in der rein quantitativen Bilanz der Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland seit 2002 lässt sich in der Tat feststellen. Dies lässt sich zunächst an der Häufigkeit und Kontinuität der Arbeit des NRC ablesen. Sowohl im Rahmen des NATO-Russland-Rats als auch auf der Ebene der einzelnen Komitees und Arbeitsgruppen des NRC ist eine Vielzahl von Aktivitäten zu beobachten gewesen, die in ihrer Frequenz weit über das zuvor erreichte Ausmaß an Kooperation im PJC hinausgehen.

So finden Sitzungen des NRC mindestens einmal monatlich auf der Ebene der Botschafter, zweimal jährlich auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie der Generalstabschefs und je nach Bedarf im Gipfelformat statt. Zweimal im Monat nehmen zudem russische Vertreter im Rahmen des Vorbereitungsausschusses des NRC an den Sitzungen des Politischen Komitees der NATO teil. Schließlich trifft sich auch das Vorbereitungskomitee des NRC zweimal monatlich, um die Arbeit des NRC zu unterstützen und die fortlaufende Kooperation im Überblick zu behalten. Auf der Ebene der Komitees und Ar-

16 Vgl. Etwa Adomeit, Hannes, Inside or Outside? Russia's Policies Towards NATO, SWP-Working paper 01/ 2007. Vgl. auch Wiest, Margarete, Russlands Kooperation mit der NATO - vereinbar mit einer Großmachtrolle?, in: Schröder, Hans-Henning (Hrsg.), Russland in der internationalen Politik – Rückkehr einer Großmacht? Gemeinsame Konferenz des Deutschen Instituts für internationale Politik und Sicherheit (SWP), der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO) und der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 25./26.01. 2007, SWP-Projektpapier, April 2007, S. 59-

66. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, NATO and Russia: Sobering thoughts and practical suggestions, in: NATO-Review, Summer 2007 (<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/english/art1.html>).

17 Vgl. NATO-Russia Council, Key areas of NRC cooperation (<http://www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html>). Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO Russia. A pragmatic partnership 2007 (<http://www.nato.int>). Vgl. auch Fact Sheet on NATO-Russia Military Cooperation (<http://www.nato.int>).

beitsgruppen finden kontinuierlich Arbeitssitzungen, Seminare und Expertentreffen statt. Die militärische Zusammenarbeit wird im gemeinsamen Ausschuss monatlich koordiniert. Zweimal monatlich nehmen russische Vertreter im Rahmen des Vorbereitungsausschusses des NRC an den Sitzungen des Politischen Komitees der NATO teil.

Auch in der Themen- und sachbezogenen Zusammenarbeit spiegelt sich eine vor 2002 nicht vorhandene Intensität und Tiefe der Kooperation. So hat es etwa im Bereich „Aktuelle Sicherheitsfragen“ durch die Sitzungen des NATO-Russland-Rats einen breiten und kontinuierlichen Dialog auf höchster Ebene zu aktuell relevanten Themen gegeben. Dabei wurden Themen wie die Situation auf dem Balkan, Afghanistan, Georgien, Ukraine, Belarus, Zentralasien, dem Nahen Osten und dem Irak, aber auch Fragen wie die Transformation der NATO, Energiesicherheit und Raketenabwehr behandelt. Im Rahmen des Pilotprojekts zur Unterbindung des Drogenhandels, das auf russischen Vorschlag im Dezember 2005 durch Beschluss der im NATO-Russland-Rat vertretenen Außenminister ins Leben gerufen wurde, fanden seit September 2006 Weiterbildungskurse für afghanisches und zentralasiatisches Personal in Russland und der Türkei sowie vor Ort statt. Bis Anfang 2007 haben bereits 120 Offiziere an diesem Weiterbildungsprogramm teilgenommen, bis Ende des Jahres werden es 332 sein.

Im Bereich „Terrorismusabwehr“ findet die Zusammenarbeit im Wesentlichen in Form von regelmäßigem Informationsaustausch, detaillierten Konsultationen, gemeinsamen Bedrohungsanalysen, Planungen für zivile Krisensituationen im Falle terroristischer Angriffe, dem Dialog auf der höchsten Ebene zur Rolle des Militärs im Kampf gegen den Terrorismus und den bisherigen Erfahrungen aus terroristischen Angrif-

fen sowie der technischen und wissenschaftlichen Kooperation statt. Auch hier ist insofern auf die regelmäßigen Treffen des NRC und die Sitzungen und Aktivitäten des mit dieser Thematik befassten Ausschusses („Terrorist Threats to the Euro-Atlantic Area“) zu verweisen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die meisten anderen Arbeitsbereiche (siehe den Überblick in der Tabelle im Anhang). Auf den ersten Blick legt dies den Schluss nahe, dass die Kooperation zwischen der NATO und Russland seit der Römischen Erklärung von 2002 somit bereits eine erstaunliche Dichte und Intensität erreicht hat. Insofern scheint es zunächst angemessen, von einer „neuen Qualität“ in den Beziehungen auszugehen, insbesondere bei einem Vergleich mit der vorangegangenen Phase der Stagnation in den NATO-Russland-Beziehungen.

Der Blick auf die Dichte und Häufigkeit der Aktivitäten im NRC sagt allerdings nichts darüber aus, auf welchen Ebenen die Zusammenarbeit besonders intensiv war und zu welchen praktischen Resultaten die Zusammenarbeit geführt hat. Nimmt man diese Punkte in den Blick, so gelangt man zu dem Schluss, dass es vielmehr ein beträchtliches Ungleichgewicht zwischen einerseits der politischen und der konzeptionell-vorbereitenden Ebene und andererseits der praktisch-militärischen Ebene zu Gunsten der zuerst genannten gibt.¹⁸

18 In diesem Befund stimmt die überwiegende Anzahl der Beobachter überein. Vgl. etwa Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, in: Gorzka, Gabriele/Schulze, Peter W. (Hrsg.), Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie, Frankfurt/ New York 2004, S. 361-388. Vgl. auch Lyne, Roderic/ Talbott, Strobe/ Watanabe, Koji, Engaging with Russia. The Next Phase – A Report to the Trilateral Commission, Washington, Paris, Tokyo 2006. Vgl. auch Adomeit, Hannes, Inside or outside? Russia's Policies Towards NATO, SWP-Working Paper 01/ 2007. Vgl. auch Akker, Rad

Das Hauptgewicht der Kooperation lag demnach bei dem politischen Dialog im NRC. Dies läßt sich an an der Vielzahl von Sitzungen des NRC, Konferenzen, Workshops, Seminaren und Übungen festmachen, denen kein vergleichbares Äquivalent auf der militärischen Ebene und insbesondere der praktisch-operativen Zusammenarbeit gegenübersteht.¹⁹ So beteiligte sich Russland etwa an der NATO-Operation Active Endeavour im Mittelmeer lediglich mit einem Schiff, das allerdings – Trainings- und Vorbereitungsmaßnahmen eingeschlossen – insgesamt achtzehn Monate aktiv an der Operation beteiligt war.

Was die praktischen Resultate der Zusammenarbeit angeht, ist zunächst ein ähnliches Ungleichgewicht festzustellen. So ist es auf der politischen Ebene gelungen, in etlichen Punkten zu einer gemeinsamen Einschätzung zu gelangen. Beispielsweise einigten sich Russland und die NATO-Staaten auf eine gemeinsame Bewertung der Terrorgefahr im euro-atlantischen Raum, auf eine Bewertung der bisher gemachten gemeinsamen Erfahrungen beim Einsatz von friedenserhaltenden Truppen im Balkan und auf der Grundlage dieser Bewertung auf die politischen Modalitäten (Political Military Guidance) zukünftiger gemeinsamer peacekeeping-Operationen.²⁰

Der Hauptakzent dieser Resultate liegt demnach im Moment noch auf dem Gebiet der Vorbereitung der technischen und konzeptionellen Grundlagen

für zukünftige gemeinsame Operationen.

Auf der militärischen Ebene bildet die Teilnahme Russlands an der Operation Active Endeavour momentan jedoch den einzigen Fall einer Beteiligung Russlands an einer NATO-Operation. Die übrigen zwei größer angelegten gemeinsamen militärischen Operationen der NATO und Russland, die Einsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo von 1996 bis 2003, liegen hingegen bereits vier Jahre zurück. Neben der Beteiligung der russischen Fregatte an dem NATO-Einsatz im Mittelmeer beschränkt sich die militärisch-militärische Zusammenarbeit daher auf unterschiedliche Übungen in den Bereichen Kommunikation, Logistik, Spezialkräfte sowie Raketenabwehr. Im gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus und neue Bedrohungen sind die NATO und Russland aktiv beteiligt an der Unterbindung von Drogenanbau und -schmuggel in und aus Afghanistan.²¹ In einem der Kernbereiche der militärisch-militärischen Zusammenarbeit, der Herstellung der Interoperabilität der Streitkräfte, haben die bisherigen Bemühungen ebenfalls wenig an praktischen Resultaten hervorgebracht. An den bestehenden Defiziten wie inkompatiblen Kommunikations- und Kommandostrukturen, aber auch fehlenden Sprachkenntnissen auf russischer Seite hat sich daher nur bedingt etwas geändert.

Wenn das Ausmaß und der Stellenwert der praktischen Zusammenarbeit auch nicht unterschätzt werden sollte,²² so

van den/ Rühle, Michael, Putting NATO's Riga Summit into Context, in: Russia in Global Affairs, vol. 5, No. 2, April – June 2007, S. 84-92.
19 Vgl. dazu vor allem Adomeit, Hannes, Inside or Outside?, S. 16. So auch Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 381-382.

20 Vgl. Statement. Meeting of the NATO-Russia Council at the level of Ministers of Foreign Affairs. Madrid, 04.06.2003 (<http://www.nato.int>), zitiert nach: Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 380.

21 Vgl. Fact Sheet on NATO-Russia Military Cooperation (http://www.nato-russia-council.info/html/EN/structures_21.html).

22 Wie der Abteilungsleiter für Russland und Ukraine in der NATO, Paul Fritch, auf Nachfrage im August 2007 mitteilte, ist die Beteiligung Russlands an der Operation Active Endeavour im Mittelmeer insofern von Bedeutung, weil sie die erste Beteiligung eines Nicht-NATO-Mitglieds an einer Operation darstellt und die russische Fregatte mitsamt zwei Transportschiffen bei ihrem Einsatz zudem nicht neben,

relativiert sich der Anspruch einer „neuen Qualität“ bei dem Blick auf die praktischen Resultate der Zusammenarbeit und deren Ungleichgewicht doch erheblich. Ein qualitativ neuer Zustand hat sich hier nur eingeschränkt eingestellt. Daraus folgt, dass die NATO und Russland die in der Grundakte von 1997 und der Römischen Erklärung von 2002 gesteckten Ziele bisher nur bedingt realisieren konnten. Die meisten Beobachter und auch die Akteure selbst, d.h. sowohl die NATO als auch Russland,²³ haben dieses Defizit erkannt und sehen auch die Notwendigkeit einer Verbesserung.

Insofern als eine „neue Qualität“ selbst von den beteiligten Akteuren für die aktuellen Beziehungen nicht geltend gemacht wird, ist die NATO-Russland-Kooperation am treffendsten als ambivalent zu bewerten. Neben feststellbaren Fortschritten stehen deutliche Unsicherheiten und Widersprüchlichkeiten.²⁴

Als ein Fortschritt fällt zunächst insbesondere im Vergleich zu der Zeit vor 2002 auf, dass die Kooperation auf der politischen Ebene eine qualitativ andere ist. Der russische Beitrag sowohl im NATO-Russland-Rat als auch in den Arbeitsgruppen und den Komitees ist konstruktiv und die Arbeitsatmosphäre wird als engagiert und professionell beschrieben. Die Organisationsstruktur des NRC konnte in kurzer Zeit erfolgreich aufgebaut und bildet in den mittlerweile aufgebauten und aktiven 27 Untergliederungen weitaus bessere Voraussetzungen als der Ständige Gemeinsame Partnerschaftsrat, dessen

unterentwickelte Organisationsstruktur nur zwei derartige Untergliederungen umfasste. Zudem ist die Arbeit im NRC weitaus stärker als zuvor auf die praktische Zusammenarbeit der beiden Seiten ausgerichtet, während zuvor aus russischer Sicht eine Verhinderung der Erweiterung der NATO mit weitem Abstand die oberste Priorität besaß.²⁵ Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass im NRC bereits mehr konkrete Ergebnisse erzielt worden sind, als während der gesamten 90er Jahre. Daher fällt die Bilanz der Zusammenarbeit im NRC um Einiges besser aus als die seines Vorgängers, des Ständigen Gemeinsamen Partnerschaftsrats, der trotz seiner nicht zu unterschätzenden prinzipiellen Bedeutung für die Entwicklung der Partnerschaft keine derart zahlreichen Erfolge verbuchen konnte.²⁶

In einem deutlichen Kontrast zu dieser positiven Entwicklung steht jedoch die Ablehnung der NATO durch entscheidende außen- und sicherheitspolitische Eliten auf der russischen Seite. Der Wandel zu einer erneuten Annäherung Russlands an die NATO, der von Präsident Putin seit seinem Amtsantritt und verstärkt nach den Terroranschlägen von 2001 in den USA betrieben wurde, steht offensichtlich erheblichen Widerständen entgegen. Seit 2003 und dem Wandel der russischen Außenpolitik tritt dieser Trend immer stärker in den Vordergrund. Auch verfolgen beide Seiten zur gleichen Zeit andere Optionen einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. So ist Russland

sondern als integrierter Teil der NATO-Kommandostruktur operierte.

23 Siehe dazu die unten zu Beginn von Abschnitt 4 in den Fußnoten angegebenen Quellenverweise.

24 So auch Solotarew, Pawel, Redebeitrag im Diskussionsteil, in: Danilow, Dmitrij, *Rossija i NATO*, S. 156-157. Zu den Widersprüchen in der NATO-Russland-Kooperation vgl. Adomeit, Hannes, *Inside or Outside?*, S. 31.

25 Vgl. dazu Antonenko, Oksana, Doklad 9, in: Danilow, Dmitrij (Hrsg.), *Rossija i NATO w nowom kontekste meshdunarodnoj besopasnosti*, S. 107-114.

26 In dieser Einschätzung stimmen die meisten Beobachter überein. Vgl. etwa Wiest, Margarete, *Russlands neue Partnerschaft mit der NATO*, S. 387 und S. 367-368. Vgl. auch Lyne, Roderic/ Talbott, Strobe/ Watanabe, Koji, *Engaging with Russia. The Next Phase – A Report to the Trilateral Commission*, Washington, Paris, Tokyo 2006, S. 112-115.

zugleich Mitglied der Vertragsorganisation für Kollektive Sicherheit (OVKS) und der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).

Die Gesamtbewertung der bis heute gewachsenen NATO-Russland-Kooperation fällt trotz der erkennbaren und anhaltenden Ambivalenz letztlich jedoch vorsichtig positiv aus. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus dem durch die Kooperation erzielten Sicherheitsgewinn im Vergleich zur Situation des Kalten Krieges. Nichts belegt dies deutlicher, als das öffentliche Bekenntnis beider Seiten, sich nicht mehr als Feinde, sondern als Partner zu betrachten. Eine erneute Konfrontation beider Seiten scheint auch insofern auszuschließen, als es an einer ideologischen Kluft wie zu Zeiten des Kalten Krieges fehlt.

Schließlich ist mit der Etablierung des NATO-Russland-Rats etwas gelungen, was allzu oft nicht hinreichend gewürdigt wird: Die institutionelle Anbindung Russlands an westliche Kooperationspartner. Mit dieser institutionellen Bindung ist die Kooperation prinzipiell auf Dauer angelegt.²⁷ Auch wenn nicht sichergestellt ist, dass die Verflechtung ein von Interessen geleiteter und insofern taktisch motivierter Zug war und die Akteure bei einer Änderung ihrer Interessenlage die Kooperation im Rahmen des NRC wieder einstellen, ist mit diesem Schritt doch eine Ebene

27 Hierzu ist allerdings anzumerken, dass diese institutionelle Anbindung aus mehreren Gründen vorläufig noch als ungesichert bzw. volatil bezeichnet werden muss. Sie ist insofern noch ungesichert, als die rechtliche Grundlage, die Grundakte von Rom 1997, kein völkerrechtlich bindender Vertrag ist und beiden Seiten die Möglichkeit lässt, die Zusammenarbeit einseitig zu verlassen oder auf Eis zu legen. Vgl. dazu für die Zeit vor 2002 Vogel, Heinrich, Gesicherte Partnerschaft? Das Verhältnis NATO-Rußland, in: Internationale Politik, Nr. 7/ 1998, S. 33-38. Margarete Wiest spricht hingegen von einer „fragilen“ Partnerschaft. Vgl. Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 387.

der Zusammenarbeit erreicht, auf der das Ausscheren aus der gemeinsamen Institution nur unter hohen politischen Kosten und unter dem Verlust bestimmter sicherheitsrelevanter Güter (im Falle Russlands etwa des Zugangs zu Informationen) möglich erscheint. Diese institutionelle Anbindung Russlands erleichtert zum einen den Zugang zu Informationen. Zum anderen verbessert sie auch die Möglichkeiten zur Kommunikation und zu einem sachlichen Dialog zu umstrittenen Themen. Auf diese Weise werden Transaktionskosten vermindert. Daher ist die institutionelle Anbindung Russlands an die NATO als Allianz des Westens per se als ein Erfolg zu werten und verdient eine angemessene Würdigung durch beide Seiten.²⁸

3. Vor einer neuen Phase der Abkühlung?

Der momentane Zustand der Beziehungen kann insbesondere in seiner Ambivalenz auf einige bereits seit längerer Zeit existierende Probleme sowohl auf russischer Seite, als auch auf der Seite der Allianz zurückgeführt werden. Diese bereits seit längerem schwebenden Probleme haben sich in letzter Zeit wieder derart zugespitzt, dass sowohl Insider und maßgeblich Beteiligte an der Kooperation als auch die meisten Beobachter, das Ende der aktuellen Phase der Annäherung zwischen der NATO und Russland nicht ausschließen.²⁹ Eine neue Phase der

28 Der Abteilungsleiter der Sektion „Beziehungen zu Russland und Ukraine“ in der Political Affairs and Security Policy Division der NATO, Paul Fritch, hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Fortschritte in der NATO-Russland-Kooperation von beiden Seiten nur selten angemessen gewürdigt werden. Vgl. dazu Fritch, Paul, the NATO-Russia partnership: more than meets the eye (http://www.nato.int/docu/comm/2007/0706-nato-russia/nato_review_fritch.pdf).

29 So äußerte sich beispielsweise Paul Fritch im August 2007 in einem Vortrag in Berlin in

Abkühlung zwischen den beiden Seiten, in der die bisher erreichten Ergebnisse in der Kooperation wieder in den Hintergrund treten, wird als durchaus wahrscheinlich gesehen.

3.1. Probleme auf russischer Seite

(1) Russland ist in seiner momentanen Verfassung als bürokratisch-autoritäres System kein Akteur, der den Grundlagen und Prinzipien des Nordatlantikvertrags entspricht.³⁰ Gegen diesen Punkt ließe sich zunächst einwenden, dass Russland kein Mitglied der NATO ist und somit auch nicht an die Prinzipien des Nordatlantikvertrags gebunden ist. So gesehen könnte man argumentieren, dass die Kooperation mit Russland nicht zwingend normativ begründet sein muss, sondern auch Spielraum für eine pragmatisch geleitete Interessenpolitik lässt, zumal auch andere Kooperationspartner der NATO aus dem PfP-Programm nicht in vollem Umfang als demokratische Rechtsstaaten bezeichnet werden können. Die NATO-Russland Grundakte von 1997 scheint einen solchen Spielraum anzudeuten, indem sie das demokratische Defizit Russlands implizit einräumt und zugleich festhält, dass Russland mit dem Aufbau einer demokratischen Gesellschaft fortfährt. Insofern scheint eine pragmatische Kooperation mit Russland an die Bedingung gebunden, dass Russland sich nach wie vor um demokratische Reformen

bemüht. Bei einem allzu deutlichen Abfallen Russlands von dem Ziel der politischen Transformation lässt sich die feststellbare Wertelücke seitens der NATO jedoch nur bedingt ignorieren.

(2) Russlands Versuch, seine außenpolitische Identität neu zu bestimmen, erschwert aus mehreren Gründen eine konstruktive Kooperation. Zunächst ergeben sich aus dem – nicht nur legitimen, sondern aufgrund der Größe und Bedeutung Russlands in den internationalen Beziehungen auch nachvollziehbaren – Anspruch, eine Rolle als bestimmender Akteur (Großmacht) in den internationalen Beziehungen einzunehmen, per se gewisse Beschränkungen und Vorbehalte hinsichtlich einer Kooperation mit der NATO.³¹ Einer dieser Kooperationsvorbehalte ist in dem Bestehen der russischen Außenpolitik auf exklusiven Einflusssphären zu sehen, das zum einen alte Ängste in der Nachbarschaft Russlands (Polen, Baltikum, Georgien) vor einem neo-imperialen Russland wieder zum Leben erweckt bzw. bestätigt und zum anderen zu einer Konkurrenz mit der NATO im postsowjetischen Raum führt.³² Ein anderer besteht darin, dass Russland als Großmacht dem Anspruch gerecht werden müsste, seine Vorbehalte und Vorstellungen hinsichtlich der Gestaltung internationaler Politik auch in der Kooperation mit der NATO geltend zu machen und damit

diesem Sinn. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, NATO and Russia, S. 2-5. Vgl. auch Monaghan, Andrew, Prospects for Developing NATO-Russia Relations, in: Russian Analytical Digest, No. 26, 04. September 2007, S. 14-16.

³⁰ In der Präambel des Nordatlantikvertrags ist festgehalten, dass die unterzeichnenden Parteien bestrebt sind, „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten“. Vgl. Der Nordatlantikvertrag, Washington April 1949 (<http://www.nato.int/docu/other/de/treaty-de.htm>).

³¹ Zur Neuausrichtung der russischen Außenpolitik vgl. Trenin, Dmitrij, Der Westen und Russland. Das verlorene Paradigma, in: Russlandanalysen, Nr. 88/ 03.02.2006, S. 2-5. Vgl. auch Adomeit, Hannes, Rückkehr auf die Weltbühne, in: Internationale Politik, 61. Jahrgang, Nr. 7, Juli 2006, S. 6-13. Vgl. auch Rahr, Alexander, Geopolitischer Infantilismus, in: Internationale Politik, 61. Jahrgang, Nr. 7, Juli 2006, S. 14-21. Zu den Kooperationsvorbehalten, die sich aus der Großmachtrolle Russlands ergeben, siehe Wiest, Margarete, Russlands Kooperation mit der NATO, S. 60.

³² Vgl. dazu ausführlich Adomeit, Hannes, Inside or Outside?, S. 22-30.

Gehör zu finden. Seit Präsident Putins Rede auf der Sicherheitspolitischen Tagung in München Anfang 2007 ist gerade dieser Punkt besonders deutlich geworden.³³

(3) Der Kooperation mit der NATO wird in Russland von entscheidenden Teilen der außen- und sicherheitspolitischen Eliten (Außenministerium, Verteidigungsministerium, Generalität) nach wie vor ein erheblicher Widerstand entgegengebracht, was sich zum einen aus dem innerrussischen Gegensatz zwischen Euro-Atlantikern (Westlern) und Eurasiern und zum anderen aus der Furcht um den Verlust von Privilegien und Einfluss erklärt.³⁴ Zudem wird das nordatlantische Bündnis in großen Teilen der russischen Bevölkerung (siehe Abb. 1 und 2) nach wie vor als Gegner und als Bedrohung wahrgenommen, nachdem sich diese Wahrnehmung in den Jahren von 2002 bis 2004 bereits etwas abgeschwächt hatte und auch eine engere Kooperation mit der NATO in der Bevölkerung stärker befürwortet worden war.

33 Vgl. dazu Russia Profile Weekly Experts' Panel: Russia's Year in Foreign Policy, July 20, 2007.

34 Vgl. dazu Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 382. Vgl. auch Piontkowskij, Andrej, Putin's Rapprochement with the West: Tactical Ploy or Strategic Choice?, in: Weidenfeld, Werner/ Koch-Weser, Caio/ Bergsten, C. Fred/ Stütze, Walther/ Hamre, John (Hrsg.), From Alliance to Coalitions – The Future of Transatlantic Relations, Gütersloh 2004, S. 221-234, hier S. 225.

Abb. 1: Russland und die NATO in den Augen der russischen Bevölkerung (in %)

Quelle: Landesweite Umfragen der Stiftung Öffentliche Meinung (FOM) vom Mai 2002 bis Juni 2006

(<http://bd.english.fom.ru/report/map/ed062311>).

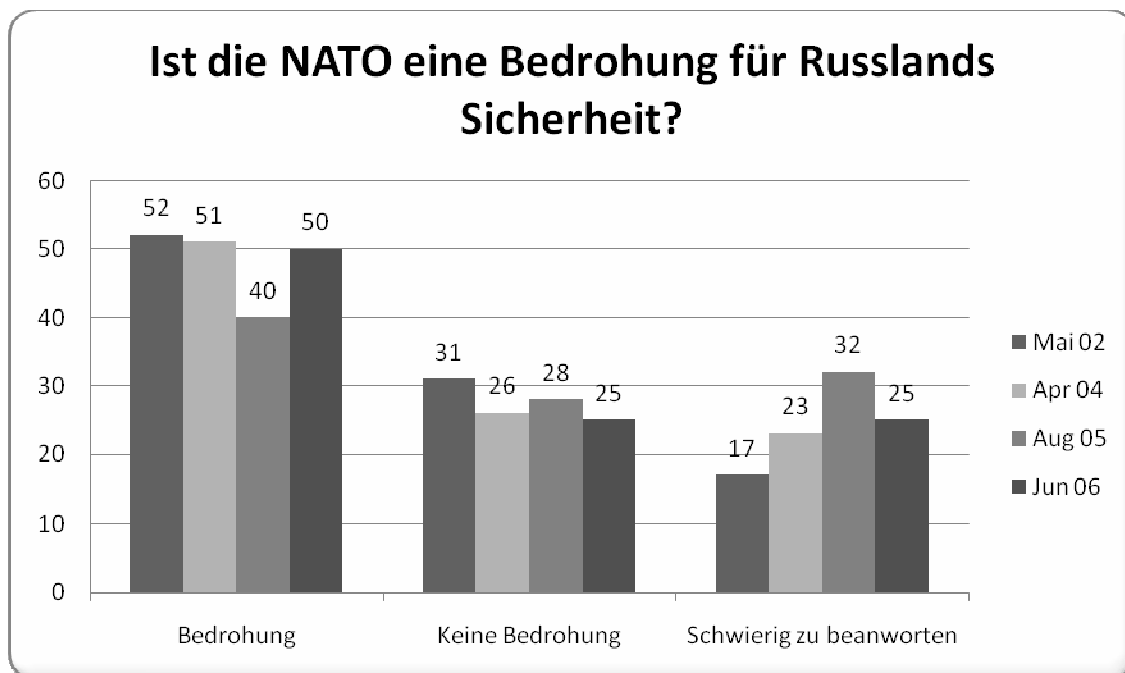
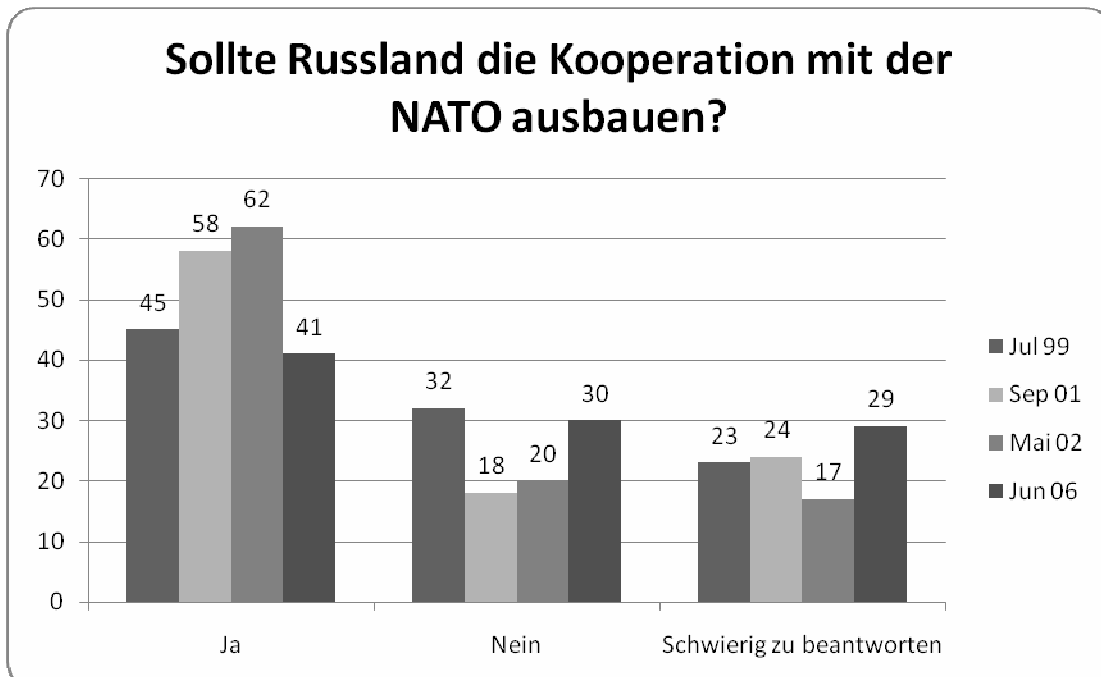


Abb. 2: Die Kooperation mit der NATO in den Augen der russischen Bevölkerung (in %)

Quelle: Landesweite Umfragen der Stiftung Öffentliche Meinung (FOM) vom Juli 1999 bis Juni 2006

(<http://bd.english.fom.ru/report/map/ed062311>).



(4) Diese Ablehnung und das Misstrauen gegenüber der NATO und insbesondere gegenüber den USA wird von der russischen Führung sowohl aus psychologischen Motiven als auch aus dem Interesse der Stabilisierung eines nicht demokratisch legitimierten politischen Systems durch eine überzogen konfrontative antiwestliche Rhetorik befördert und angeheizt, was eine konstruktive Zusammenarbeit erschwert, wenn nicht sogar gefährdet.³⁵

(5) Es gibt nach wie vor gravierende weltanschaulich-konzeptionelle Unterschiede im außen- und sicherheitspolitischen Denken der beiden Seiten. So spiegeln etwa die russische Militärdoktrin von 2000, aber auch die Äußerungen russischer Militärs, das in weiten Teilen des sicherheitspolitischen Apparats verbreitete traditionelle Denken in Einflusssphären, einer primär durch militärische Macht definierten Großmachtrolle Russlands sowie die Perzeption der internationalen Politik als geopolitisches Nullsummenspiel unilateraler agierender Akteure.³⁶

(6) Ein wesentliches Hindernis für eine Ausweitung der praktisch-operativen Zusammenarbeit muss auch in der derzeitigen Verfassung der russischen

Streitkräfte gesehen werden.³⁷ So ist eine Verteidigungsreform auch nach jahrelangen Bemühungen bestenfalls auf den Weg gebracht worden. Nach wie vor sind die Streitkräfte in ihrer personalen Ausstattung – sprich: einer Anzahl von 1,1 Millionen Angehörigen –, in ihrem Ausbildungsstand sowie in der Versorgung mit adäquater moderner Ausrüstung den Sicherheitsanforderungen und Herausforderungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges nur bedingt angepasst. Die unzureichende Einsatzfähigkeit der Truppen wird besonders auffällig durch die von Präsident Putin in seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung aus dem Mai 2006 geschilderten Probleme illustriert.³⁸ Demnach betragen die einsatzfähigen Kräfte der gesamten Armee lediglich 55.000 Mann und diese waren zudem auch noch über das ganze Land verstreut, während für den Truppeneinsatz in Tschetschenien eine Anzahl von mindestens 65.000 Mann benötigt wurde.

3.2. Probleme auf der Seite der NATO

Die Probleme liegen aber keineswegs ausschließlich auf der russischen Seite. Ein ganzes Bündel an Problemen ergibt sich aus der Tatsache, dass die Allianz ihrerseits seit einigen Jahren einen schwierigen Prozess der Transformation³⁹ durchläuft.

(1) Zunächst und vor allem ist hier die Erweiterung der NATO um neue Mit-

35 Vgl. Piontkowskij, Andrej, US/ Russia: Confrontation with the West plays well in Russia, in: RFE/ RL, Interview, 01.07.2007 (<http://www.rferl.org>). Vgl. auch Schewzowa, Lilija, Garantiert ohne Garantie. Rußland unter Putin, in: Osteuropa, 56. Jg., Heft 3, März 2006, S. 3-18. Vgl. auch Russia Profile Weekly Experts Panel: US New Imperialism vs. Russia's New Revisionism, June 8, 2007 (<http://www.russiaprofile.org>). Vgl. auch FAZ, 27.06.2007, S. 6: De Hoop Scheffer kritisiert Moskau.

36 So fasste der russische Generalstabschef Anatolij Kwaschnin seine Vorstellung von nationaler Sicherheit 2003 wie folgt zusammen: „Macht allein ist es, die Respekt erzeugt“. Zitiert nach: Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 382. Vgl. auch Kugler, Richard/ Kozintseva, Marianne V., Enlarging NATO. The Russia Factor, Santa Monica 1996.

37 Vgl. dazu Adomeit, Hannes, Inside or Outside?, S. 19. Vgl. auch Herspring, Dale, Rebuilding the Russian Military, in: Russia Profile, vol. IV, Issue 5, June/ 2007, S. 37-40.

38 Vgl. dazu Adomeit, Hannes, Militärmacht und Waffenexporte: „Großmacht“-Attribute oder rostende Restbestände?, in: Schröder, Hans-Henning (Hrsg.), Russland in der internationalen Politik – Rückkehr einer Großmacht. SWP-Projektpapier, April 2007, S. 11-17, hier S. 12.

39 Zur Transformation der NATO vgl. Rühle, Michael, Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 43/ 2006, S. 3-10.

glieder zu nennen. Dies hat bisher, d.h. bei den vorangegangenen Erweiterungsrounden, auf russischer Seite zu Besorgnis, heftigen Protesten und in der Konsequenz auch zu einer erheblichen zwischenzeitlichen Belastung der NATO-Russland-Beziehungen geführt.⁴⁰ Wenn dieser Streitpunkt unter Präsident Putin auch entschärft werden konnte und die Erweiterung der NATO, wenn auch nicht kritiklos, als Realität anerkannt wurde, so ist der Widerstand Moskaus gegen eine weitere Fortsetzung dieses Prozesses in letzter Zeit doch erneut gewachsen. Moskau hat insbesondere gegen die Aufnahme der Ukraine und Georgiens heftigen Widerstand angekündigt,⁴¹ denn es sieht darin ein Vordringen der Allianz und v.a. der USA in den als russische Einflusssphäre definierten postsowjetischen Raum und damit verbunden das Risiko einer geostrategischen Isolation Russlands. Zudem verbinden sich mit der NATO-Osterweiterung auch russische Sorgen hinsichtlich des Vorrückens amerikanischer Militärbasen und der damit möglicherweise verbundenen Stationierung taktischer Waffen in den neuen NATO-Mitgliedstaaten. Schließlich sieht Moskau darin auch eine Änderung des Kräftegleichgewichts bei den konventionellen Streitkräften, woraus sich als Konsequenz der russische prinzipielle

40 Vgl. dazu Umbach, Frank, Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands, in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt a. Main/ et al. 2004, S. 279-317.

41 So hat etwa der russische Außenminister Lawrow kürzlich auf einer Pressekonferenz erklärt, Moskau sehe in der Erweiterung der NATO einen Rückfall in den Kalten Krieg, da sie weniger durch eine sicherheitspolitische Notwendigkeit, sondern vielmehr in erster Linie durch politische Aspekte begründet sei. Vgl. RIA Nowosti, 05.07.2007: Russlands Außenminister: NATO-Erweiterung ist Rückfall in den Kalten Krieg (<http://de.rian.ru/safety/20070705/68427960-print.html>).

Wunsch erklärt, zu einer Anpassung des KSE-Vertrags zu gelangen.⁴²

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

(3) Ein weiteres Problem der Transformation der NATO, das mittelbar darüber entscheidet, inwiefern die NATO aus Sicht Russlands ein interessanter Kooperationspartner bleibt oder an Relevanz verliert, ist jedoch die Überwindung „struktureller Asymmetrien“.⁴³ Das unilaterale Vorgehen der

42 Am deutlichsten hat dies Präsident Putin in seiner Rede auf der Sicherheitspolitischen Konferenz in München Anfang 2007 zum Ausdruck gebracht. Vgl. RIA Novosti, 10.02.2007: NATO expansion erodes international trust – Putin (<http://en.rian.ru/world/20070210/60512299-print.html>). Vgl. auch Litowkin, Wiktor, Russia-NATO – Marriage of Convenience, in: RIA Novosti, 24.11.2006 (<http://en.rian.ru/analysis/20061124/55944970-print.html>). Vgl. auch Rühl, Lothar, Aus Partnerschaft wird Gegensatz, in: FAZ, 22.05.2007, S. 12.

43 Unter „strukturellen Asymmetrien“ versteht Michael Rühle, der Leiter des Referats für Politische Planung und Reden in der Abteilung für Politische Fragen und Sicherheitspolitik der NATO, (1) das militärische Machtgefälle zwischen Europa und den USA und die daraus resultierende eingeschränkte Fähigkeit zu gemeinsamen militärischen Operationen der Alliierten; (2) weltanschauliche Unterschiede in der strategischen Kultur mit einem geopolitisch und aktivistischen Amerika auf der einen und einem eher auf „soft power“ ausgerichteten Europa auf der anderen Seite; (3) Unterschiede auf der gesellschaftspolitischen Ebene,

USA im Irak und die bilaterale Zusammenarbeit einiger Allianzmitglieder außerhalb der NATO bei der Installation eines Raketenabwehrsystems in Osteuropa können zumindest zum Teil als direkte Folge dieser unbewältigten internen Transformation verstanden werden, wenn sie auch nicht ausschließlich darauf zurückzuführen sind. Ein uni- oder bilaterales Vorgehen der Vereinigten Staaten schränkt jedoch für die russische Seite eine wichtige Funktion der Kooperation mit der NATO, nämlich die Minimierung von Unsicherheit hinsichtlich des zukünftigen Verhaltens des Gegenübers, ganz entscheidend ein. In Verbindung mit der Erweiterung der NATO ist dieses Vorgehen geeignet, das russische Vertrauen in die Kooperation zu untergraben. Gelingt es daher nicht, diese Asymmetrien mittelfristig zum Ausgleich zu bringen und somit das uni- oder bilaterale Vorgehen einiger Mitglieder einzuschränken, so würde sich aus russischer Sicht die Attraktivität der Kooperation bedeutend minimieren.⁴⁴ Wenn die NATO für Russland ihre Bedeutung als sicherheitspolitischer Kooperationspartner verlöre, dann würde es aus russischer Sicht naheliegen, die Konzentration wieder auf die USA als weltpolitischen Partner bzw. Konkurrenten zu richten in bilateraler Absprache mit den Vereinigten Staaten zu

spricht Unterschiede in der Risikobereitschaft insbesondere bei gefährlichen Einsätzen in abgelegenen Krisenregionen. Vgl. Rühle, Michael, Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 43/ 2006, S. 3-10.

44 Dies wird an einer Aussage des russischen Außenministers Lawrow deutlich, der in einer Sitzung des NATO-Russland-Rates in Moskau im Juni 2007 sagte, dass die Zusammenarbeit Russlands mit der NATO von der Richtung abhängt, in die sich die NATO transformieren wird. Vgl. RIA Novosti, 26.06.2007: Russland knüpft seine Kooperationsbereitschaft an NATO-Reform (<http://de.rian.ru/world/20070626/67818214-print.html>).

den notwendigen Vereinbarungen zu gelangen.⁴⁵

(4) Ein weiteres, eminent wichtiges Kernproblem, das ebenfalls mit der Transformation der NATO, aber auch dem unilateralen Vorgehen der USA in Verbindung steht, ist die Frage der Architektur eines Systems kooperativer Sicherheit auf internationaler Ebene und insbesondere der Rolle der Vereinten Nationen in diesem System. Amerikanische Ansätze, die UN oder andere internationale Regime (ABM-Vertrag) zu umgehen und dauerhaft auszuschalten,⁴⁶ haben auf russischer Seite die Befürchtung genährt, nicht nur einmalig wie 1999 bei der Kosovo-Krise, sondern dauerhaft der Einflussmöglichkeiten auf internationaler Bühne beraubt und somit marginalisiert zu werden. Aus russischer Sicht, und im Übrigen nicht nur aus russischer Sicht, sind NATO-Einsätze, wie auch eine russische Beteiligung an solchen Einsätzen, daher nur unter UN-Mandat vorstellbar.⁴⁷

(5) Schließlich werden der Partnerschaft und Kooperation mit Russland, wie sich am Beispiel der Diskussion um die Konstruktion des neuen NATO-

45 Die russischen Vorschläge und Bemühungen, in der Frage der Stationierung eines amerikanischen Missile-Defence Systems in Osteuropa in direkten Gesprächen mit den Vereinigten Staaten zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen, können durchaus als in diese Richtung weisend verstanden werden. Vgl. dazu Sagorskij, Andrej, Moskau will das Verhältnis zum Westen neu verhandeln, in: Russlandanalysen, Nr. 141, 06.07.2007, S. 2-6.

46 Zum Wandel in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik vgl. Lynch, Allen, Russia and NATO: Expansion and Coexistence?, in: Chudolej, K. K. (Hrsg.), *Rossija i NATO. Nowye sfery partnerstwa*, St. Peterburg 2004, S. 6-22.

47 Dies hat Präsident Putin in seiner Rede auf der Sicherheitspolitischen Konferenz in München Anfang 2007 deutlich zum Ausdruck gebracht. Vgl. RIA Novosti, 10.02.2007: NATO expansion erodes international trust – Putin (<http://en.rian.ru/world/20070210/60512299-print.html>).

Russland-Rats aus 2001, aber auch an dem aktuelleren Beispiel Litauens und der Frage der Transitrechte für russisches Militär und Militärflüge nach Kaliningrad zeigen lässt, Widerstände aus den neuen, osteuropäischen NATO-Mitgliedsländern entgegengebracht, die nicht immer sachlich begründet zu sein scheinen und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit nicht immer dienlich sind.⁴⁸

4. Perspektiven und Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der NATO-Russland-Kooperation

Der seit Beginn dieses Jahres zu beobachtende deutliche Wandel in der russischen Außenpolitik ist von entscheidender Bedeutung für die Perspektiven des weiteren Verhältnisses der NATO zu Russland. Dies liegt zum einen daran, dass der neue selbstbewusste außenpolitische Kurs Moskaus durchaus als strategische und nicht nur als taktische Entscheidung einzuschätzen ist. Insofern ist von einer Persistenz der russischen Haltung in den zuletzt thematisierten Differenzen mit der Allianz (NATO-Erweiterung, Missile Defence, KSE-Vertrag, Kosovo) auszugehen. Zum anderen bietet der Wahlkalender in Russland mit den bevorstehenden Wahlkämpfen um das russische Parlament und vor allem das

Präsidentenamt in Russland im Dezember 2007 und im Frühjahr des kommenden Jahres keinen günstigen Hintergrund für eine Entschärfung dieser Differenzen mit der NATO. Es ist eher von einer fortgesetzten innenpolitischen Profilierung durch die Fortsetzung des neuen selbstbewussten außenpolitischen Kurses gegenüber dem Westen und der NATO⁴⁹ auszugehen. Was bedeutet dies für die weitere Entwicklung der begonnenen Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland? Liegt nicht der Schluss nahe, dass die überkommenen und neuen Probleme zwischen der NATO und Russland in den nächsten 12 bis 18 Monaten nicht zu lösen sein werden? Bedeutet dies nicht zugleich auf lange Sicht, dass eine Fortsetzung der Kooperation mit Russland unter diesen Bedingungen so gut wie ausgeschlossen ist? Steht die Kooperation zwischen den einstigen Gegnern somit nicht vor einer Phase, in der sich die Beziehungen komplett wandeln werden? Steht vielleicht sogar eine erneute Phase der Abkühlung und der Distanzierung voneinander bevor?⁵⁰ Die Antwort lautet: Ein Stillstand oder ein Rückschritt in den Beziehungen kann zwar nicht vollständig ausge-

48 Wie Margarete Wiest dargelegt hat, stand 2001 für die Reform des PJC ein Vorschlag des britischen Premiers Blair im Raum, der Russland in bestimmten Fragen ein, den NATO-Mitgliedern gleichwertiges Stimmrecht und so eine Art Halbmitgliedschaft gegeben hätte. Diesen Plan lehnten die neuen osteuropäischen NATO-Mitglieder und letztlich auch die amerikanische Seite jedoch ab. Vgl. Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, S. 374-377. Zu den russischen Wünschen hinsichtlich einer Änderung des Transitregimes für russisches Militär über litauisches Territorium vgl. Tarasenko, Igor, Long-Term Possibilities for NATO-Russia Naval Security Cooperation, Athena Papers, No. 3, August 2005, S. 25.

49 Auf erste Anzeichen für eine Milderung der rhetorischen Ausfälle gegenüber dem Westen hat vor kurzem zwar Georgij Bowt hingewiesen. Von einer weitergehenden Änderung und einem gänzlichen Verzicht auf eine antiwestliche Rhetorik geht allerdings auch Bowt nicht aus. Vgl. dazu Bowt, Georgij, Accentuating the Positive. Kremlin Tries a New Tactic, in: Russia Profile, August 24, 2007.

50 Von einer eventuellen Übergangsphase in den Beziehungen und einer möglichen Distanzierung der beiden Seiten voneinander gehen mittlerweile sowohl wissenschaftliche Beobachter, als auch NATO-Insider aus. So etwa Trenin, Dmitrij, NATO and Russia, S. 4. Vgl. auch Monaghan, Andrew, Prospects for Developing NATO-Russia Relations, S. 16. Vgl. auch Safonow, Wiktor, Ein Jubiläum nicht in Erfüllung gegangener Hoffnungen, in: RIA Nowosti, 09.06.2007 (<http://www.de.rian.ru/analysis/20070609/66990154-print.html>).

geschlossen werden, denn es gibt durchaus Indizien, die für ein derartiges Szenario sprechen. Jedoch kann man nicht mit Sicherheit von einer solchen Entwicklung ausgehen.

Zur Begründung dieser Einschätzung reicht ein Blick auf die innenpolitische Situation in Russland. So ist darauf hinzuweisen, dass so lange, wie der entscheidende Machtwechsel im Präsidentenamt noch nicht vollzogen ist, nach wie vor die nötigen politischen Spielräume für eine Weiterentwicklung der Kooperation vorhanden sind und es gute Aussichten gibt, dass der bisherige, pragmatisch ausgerichtete außenpolitische Kurs von Präsident Putin auch weiter Bestand haben wird. Trotzdem Zeiten des Wahlkampfes in Russland sicherlich keine günstigen Zeiten sind, um weit reichende Entscheidungen in einem politisch so sensiblen Bereich zu treffen, muss dies nicht bedeuten, dass es zu einem Stillstand in den Beziehungen kommen wird. Die erst kürzlich erfolgte Verlängerung der russischen Beteiligung an der Operation Active Endeavour, Äußerungen des russischen Außenministers, Russland wolle effektiver mit der NATO kooperieren, die Ratifizierung der SOFA-Vereinbarung im Juni 2007 und schließlich die Äußerung des Vorsitzenden des Föderationsrats, Sergej Mironow, Russland sei bereit der Allianz in Afghanistan zu helfen, belegen dies.⁵¹

Wenn demnach momentan noch nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, in welche Richtung die weitere Entwicklung geht – sowohl ein Stillstand als

auch eine neuerliche Abkühlung, aber auch eine Fortsetzung der Kooperation erscheinen möglich – dann ist es nahe liegend, bei der Frage nach den praktischen Schritten und Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der NATO-Russland-Kooperation, sowohl ein Negativszenario als auch ein Positivszenario zu berücksichtigen.

4.1. Möglichkeiten einer Sicherung der NATO-Russland-Kooperation

Im Falle des Eintretens des Negativszenarios, d.h. bei einem vorübergehenden Stillstand oder einer Verschlechterung der Beziehungen, sollte angesichts der Bedeutung der bisher erreichten Fortschritte die Zielsetzung von westlicher Seite in erster Linie sein, das Erreichte zu bewahren und zu sichern.⁵² Dies würde vor allem bedeuten, die institutionellen Instrumente und die Kommunikations- und Dialogkanäle in Form des NRC offen zu halten und vor einer Aufkündigung zu bewahren. Der bestehende politische Dialog im NATO-Russland-Rat sollte weiterhin dazu genutzt werden, um Informationen auszutauschen, politische Spannungen zu vermeiden oder zu minimieren und Überreaktionen zu vermeiden.

Zudem sollte zusätzlicher Schaden für die Kooperation, oder das was davon übrigbleibt, dadurch vermieden werden, dass seitens der NATO eine Politik der rhetorischen De-Eskalation verfolgt wird. Russischen wie westlichen Überreaktionen in Politik und öffentlicher Meinung sollte man mit dem Hinweis auf die bisher erreichten Erfolge, den Stand der Zusammenarbeit im Vergleich zu den Zeiten des Kalten Krieges und die Bedeutung der Zu-

51 Presseberichten zufolge hat Russland am 04.09.07 eine zweite Fregatte, das Küstenschutzschiff „Ladnyj“, zur Unterstützung der Operation Active Endeavour entsandt. Vgl. FAZ, 05.09.2007, S. 6. Zur Äußerung des Vorsitzenden des Föderationsrats vgl. RIA Novosti, 25.06.2007: Russland bereit zu Hilfe für NATO in Afghanistan – Parlamentsabgeordneter (http://de.rian.ru/world/20070625_/67750963-print.html).

52 Die Vorschläge gehen im Wesentlichen zurück auf den Vortrag von Paul Fritch im August 2007 in Berlin. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, NATO and Russia, S. 2-4. Vgl. auch Monaghan, Andrew, Prospects for Developing NATO-Russia Relations, S. 14-16.

sammenarbeit für die europäische und internationale Sicherheit begegnen. Für den Fall einer tatsächlichen Verschlechterung der Beziehungen sollte aber bündnisintern Einverständnis darüber hergestellt und unmissverständlich nach außen kommuniziert werden, ab welchem Punkt man durch rhetorische oder praktische Überreaktionen von russischer Seite eine weitere Zusammenarbeit mit Russland beeinträchtigt sieht. Die Äußerung des NATO-Generalsekretärs im Juni 2007, Russlands erklärte Absicht, Zielkoordinaten russischer Nuklearraketen wieder auf europäische Ziele einzustellen, passe nicht zu den partnerschaftlichen Beziehungen, hat hier bereits einen ersten Akzent gesetzt.

4.2. Möglichkeiten eines Ausbaus der NATO-Russland-Kooperation

Für den Fall, dass Differenzen, die in der letzten Zeit entstanden sind, sich beilegen lassen und sich keine weiteren Belastungen für die Beziehungen zwischen der NATO und Russland einstellen, ist anzunehmen, dass die sicherheitspolitische Kooperation zwischen beiden Seiten weiter vertieft werden kann.

Dieses Ziel des weiteren Ausbaus und der Vertiefung der Kooperation zwischen der NATO und Russland ist bereits in der Grundakte von 1997 angesprochen worden. In der gemeinsamen Erklärung von Rom 2002 wurde es erneut bekräftigt. Seither haben sich beide Seiten wiederholt zu diesem Ziel bekannt und es auch zum Gegenstand gemeinsamer Bemühungen gemacht. So wurden Studien und Berichte⁵³ zu

diesem Thema erstellt und es fand zuletzt im Februar 2007 in Wilnius ein Seminar auf der Ebene hochrangiger Verteidigungs- und Militärexperten beider Seiten statt, das sich unter dem Titel „Enhancing the Partnership: NATO's Transformation, Russian Military Reform, and the Future of NATO-Russia Defence Cooperation“ mit diesem Thema befasste.⁵⁴ Schließlich haben sowohl der neue russische Verteidigungsminister Anatolij Serdjukow, der russische Außenminister Lawrow, der russische Präsident Putin, als auch der NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer bei verschiedenen Gelegenheiten (Treffen des NATO-Russland-Rats in Brüssel am 14.06.07, Treffen und Konferenz des NATO-Russland-Rats in Moskau und St. Petersburg am 25.06.07 und 26.06.07 aus Anlass des zehnten Jahrestages der NATO-Russland-Grundakte und des fünften Jahrestages der Erklärung von Rom) den Wunsch bekräftigt, die Zusammenarbeit weiter auszubauen und weiterzuentwickeln. Auch die Abschlusserklärung des letzten NATO-Gipfels in Riga aus dem November 2006 formuliert ein deutliches Bekenntnis zum Ausbau der Kooperation. Eine aus Wissenschaftlern, Fachleuten und Praktikern zusammengesetzte internationale Arbeitsgruppe zu den NATO-Russland-Beziehungen hat sich bereits 2002 und 2004 darum bemüht, Vorschläge zur Realisierung dieses Ziels vorzulegen. Die im Folgenden aufgeführten Vorschläge beruhen im Wesentlichen auf den Arbeiten dieser Arbeitsgruppe.⁵⁵

⁵³ So sprach etwa der Bericht des Vorsitzenden des NATO-Russland-Rats von einem Fortschrittsbericht hinsichtlich der Implementierung der „Political-Military Guidance for Enhancement of Interoperability Between Forces of Russia and NATO Nations“ und einem ersten Konzept einer gemeinsamen Strategischen Vision als Grundlage für die zunehmende praktische und operative Zusammenarbeit.

Vgl. Chairman's Statement, Meeting of the NATO-Russia Council at the level of Ministers of Defence (<http://www.nato.int/docu/pr/2007/p070614e.html>).

⁵⁴ Vgl. NATO News, High-level talks focus on enhancing NATO-Russia defence cooperation (<http://www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0228a.html>).

⁵⁵ Zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zu den NATO-Russland-Beziehungen vgl. Hunter,

(1) Kampf gegen den Terrorismus – Hier besteht die wichtigste Aufgabe in der Schaffung eines Mechanismus zur gemeinsamen Beurteilung terroristischer Bedrohungen und in der Klärung wichtiger prinzipieller Fragen. Dazu gehören die Fragen nach den Mitteln des Kampfes (Militär, Strafverfolgungsbehörden oder wirtschaftliche Entwicklung) sowie dem Einsatzgebiet. Weitere Vorschläge sind: Die Einrichtung eines Anti-Terror-Koordinationskomitees zur multilateralen Exportkontrolle in bestimmten Bereichen (Informationskooperation, Grenzkontrolle, Polizeikooperation, Kontrolle von Finanzströmen) nach dem Muster der COCOM, die Verbesserung der Informationspolitik unter den Kooperationspartnern sowie die gemeinsame Ausbildung von Anti-Terrorpersonal. Die Möglichkeiten, auf diesem Gebiet zu einer Vertiefung zu gelangen, sollten angesichts bestehender Widersprüche in prinzipiellen Fragen und den parallelen Aktivitäten Russlands in der Terrorabwehr im Rahmen der OVKS sicher nicht überschätzt werden. Von einem Grundinteresse auf russischer Seite an einer fortgesetzten Zusammenarbeit mit der NATO insbesondere in Afghanistan⁵⁶ und andernorts ist jedoch auch weiterhin auszu-

Robert E./ Rogov, Sergey M., *Engaging Russia as Partner and Participant. The Next Stage of NATO-Russia Relations*, Rand Corporation, Santa Monica 2004. Vgl. auch Hunter, Robert E./ Rogov, Sergey M./ Olikier, Olga, *NATO and Russia: Bridge-Building for the 21st Century. Report of the Working Group on NATO-Russia Relations*, Rand Corporation, Santa Monica 2002. Weitere Vorschläge und Empfehlungen finden sich bei Tarasenko, Igor, *Long-Term Possibilities for NATO-Russia Naval Security Cooperation*, in: August 2005, S. 17-24. Vgl. auch Alexeev, Denis, *Russia and the System of Transatlantic Security. Perspectives for the Future*, Marshall Center Occasional Paper, No. 1, September 2006. Vgl. auch Danilow, Dmitrij (Hrsg.), *Rossija i NATO w nowom kontekste meshdunarodnoj besopasnosti*, Moskwa 2005. 56 Vgl. dazu Trenin, Dmitrij, *NATO and Russia*, S. 3.

gehen. Ein Beleg dafür kann in der jüngsten Verlängerung der russischen Beteiligung an der Operation Active Endeavour im Mittelmeer gesehen werden.

(2) Militärisch-militärische Kooperation – Der Bereich, der jedoch eindeutig die größten Potentiale für die Sicherung und den Ausbau der begonnenen Sicherheitspartnerschaft bietet, ist der Bereich der militärisch-militärischen Zusammenarbeit. Diesem Bereich wird auch seitens der NATO und seitens Russlands eine strategische Rolle für die Weiterentwicklung der Beziehungen beigemessen.⁵⁷

Ein Ausbau der Zusammenarbeit könnte durch die folgenden Maßnahmen erreicht werden: Verbesserung der Sprachkompetenzen auf russischer Seite, um eine Interoperabilität sicherzustellen;⁵⁸ Weiterarbeit an den normativen Grundlagen für gemeinsame Einsätze (*Political Aspects of the Basic Concept for Russia-NATO Joint Peace Support Operations*), Verstärkung der Teilnahme an gemeinsamen Übungen und Manövern und bei der Ausarbeitung von Übungsszenarien; Vergrößerung der Krisenregulationsfähigkeiten des NRC; Aufstellen einer gemeinsamen NATO-Russland-Brigade und Einsatz in Anti-Terror- und Peacekeeping-Operationen; Weiterentwicklung des dynamischsten Bereichs der bisherigen militärischen Zusammenarbeit (*Marine*)⁵⁹; Ausbau der bisherigen Ko-

57 Vgl. NATO News. High-level talks focus on enhancing NATO-Russia defence cooperation (<http://www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0228a.html>). Vgl. auch Riga Summit Declaration, Abs. 40 (<http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>). Vgl. auch NATO News. New Russian Minister looks to cooperation with NATO (<http://www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0614d.html>).

58 Vgl. dazu Monaghan, Andrew, *Prospects for Developing NATO-Russia Relations*, S. 16.

59 Vgl. dazu ausführlich und mit etlichen ins Detail gehenden Vorschlägen für diesen Bereich Tarasenko, Igor, *Long-Term Possibilities for NATO-Russia Naval Security Cooperation*,

operation bei den Anti-Terroreinsätzen im Mittelmeer (Operation Active Endeavour); Einrichtung einer gemeinsamen NATO-Russland Study Group zur Untersuchung von Einsatzerfahrungen; Verstärkung der gemeinsamen logistischen Unterstützung für friedenserhaltende Operationen.

(3) Krisenmanagement – Eine erhebliche Ausweitung der Zusammenarbeit beim gemeinsamen Krisenmanagement wurde zuletzt 2004 von der gemeinsamen Arbeitsgruppe zu den NATO-Russland-Beziehungen vorgeschlagen.⁶⁰ Dabei wurde auch eine Beteiligung Russlands an der ISAF-Mission der NATO in Afghanistan, eine mögliche gemeinsame Mission mit der NATO im Irak, eine Zusammenarbeit in Krisenregionen im Kaukasus und Zentralasien sowie im Mittleren Osten vorgeschlagen. Bisher ist von diesen Vorschlägen jedoch noch nichts in die Praxis umgesetzt worden. Dennoch würde eine gemeinsame Operation in einer der genannten Regionen einen signifikanten Fortschritt darstellen und insofern sind diese Vorschläge nach wie vor relevant.

Gemeinsamen friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Operationen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion steht jedoch der Anspruch Russlands entgegen, in diesem Raum – im Zweifel im Zusammenwirken mit der GUS – die Vormacht zu sein. Die Hauptaufgabe in diesem Kooperationsbereich dürfte daher unter diesen Umständen nach wie vor darin bestehen, an einer konzeptionellen Grundlage⁶¹ für zukünftige gemeinsame mili-

tärische Operationen zu arbeiten und die Interoperabilität zwischen den NATO-Streitkräften und den russischen Streitkräften auszubauen.

(4) Verteidigungsreform – Hier besteht vor dem Hintergrund des Nachholbedarfs auf russischer Seite mit Sicherheit noch ein großer Bedarf für die weitere Kooperation im Rahmen des NATO-Russland-Rats in der Frage der Anpassung der Verteidigungsfähigkeiten an die Bedürfnisse, Anforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts. Zugleich richtet sich aber eine Vielzahl von Empfehlungen auch auf einen Ausbau der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rüstungsindustrie.⁶²

So könnte Russland als ehemaliger Lieferant von Rüstungsgütern für heutige NATO-Mitglieder aus Osteuropa an der Modernisierung dieser Güter sowie an der Weiterentwicklung von Waffensystemen für NATO-Staaten beteiligt werden, oder der Konferenz der NATO-Rüstungsdirektoren (CNAD) beitreten. Weitere Möglichkeiten bestehen in einer offeneren Beschaffungspolitik des Bündnisses, die es NATO-Mitgliedern leichter machen würde, russische Rüstungsprodukte zu kaufen, und in der Entwicklung gemeinsamer NATO-Russland Rüstungsprojekte, die auch zu einer erweiterten militärtechnischen Kooperation führen könnten.⁶³

(5) Zivile Notfälle – In diesem Bereich arbeiten die NATO und Russland be-

(Hrsg.), *Rossija i NATO w nowom kontekste meshdunarodnoj besopasnosti*, S. 225-238.

62 Vgl. insbesondere Hunter, Robert E./ Rogow, Sergej M./ Olikier, Olga, *NATO and Russia*, S. 27-28.

63 Zu den Möglichkeiten einer verstärkten rüstungspolitischen Kooperation ist jedoch zu sagen, dass sich Russland als Produzent und Lieferant von Rüstungsgütern auf dem Weltmarkt (Stand: 2007) aus eigenen Kräften hat behaupten können und hinter den USA den zweiten Platz einnimmt. Dies schließt eine Kooperation zwar nicht aus, es schmälert aber die Aussichten für eine Kooperation in diesem Bereich.

Athena Papers Series No. 3, August 2005, S. 31-67.

60 Vgl. Hunter, Robert E./ Rogow, Sergej M., *Engaging Russia as Partner and Participant. The Next Stage of NATO-Russia Relations*, Rand Corporation, Santa Monica 2004.

61 Vgl. dazu Morosow, Jurij, *Perspektiwa sowlmestnogo mirotwortschestwa Rossii i NATO w ewroasiatskom regione*, in: Danilow, Dmitrij

reits seit mehr als einem Jahrzehnt zusammen und die Zusammenarbeit kann durch eine weitere Verstärkung der Fähigkeiten des Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, durch die Besetzung der jeweiligen Hauptquartiere und Planungsstäbe durch gemeinsames Personal, durch die gemeinsame Entwicklung von Einsatzplänen, die Zusammenlegung relevanter Kapazitäten, den Austausch von Informationen, durch gemeinsame Übungen, Seminare und Einsätze sowie durch den gemeinsamen Einsatz bei Naturkatastrophen und Rettungsaktionen auf See ausgebaut werden.

Ein Ausbau der Zusammenarbeit in diesem Bereich scheint, auch wenn er vielleicht aus sicherheitspolitischer und militärischer Sicht auf den ersten Blick nicht besonders wertvoll zu sein scheint, aus mehreren Gründen wichtig und vielversprechend: Erstens ist eine Zusammenarbeit in diesem Bereich durch den zivilen Charakter weitgehend unkontrovers. Zweitens ist eine Zusammenarbeit bei zivilen Notfällen besonders geeignet, um das bestehende Misstrauen gegenüber der NATO in weiten Kreisen der russischen Bevölkerung abzubauen. Drittens wäre eine solche Zusammenarbeit angesichts der annehmbar hohen Tiefenwirkung auch besonders öffentlichkeitswirksam, da eine Beschränkung der Berichterstattung in Fällen der Zusammenarbeit wenig wahrscheinlich ist.

(6) Verbesserung des öffentlichen Verständnisses – Hier gilt es die begonnene Arbeit fortzuführen und dadurch die Fehlperzeptionen und das Unwissen in der russischen Bevölkerung über die NATO und die Zusammenarbeit der NATO mit Russland entscheidend zu verändern.⁶⁴ Hierbei dürfte es

auch von entscheidender Bedeutung sein, die auffallende und von den meisten Beobachtern wie Akteuren festgestellte substantielle und häufig befremdliche Divergenz zwischen der professionellen Zusammenarbeit im NRC und den öffentlichen Stellungnahmen russischer Politiker zur NATO wie auch einzelnen NATO-Mitgliedern auf ein vertretbares Maß zurückzuführen und darauf von westlicher Seite die richtige Antwort zu finden. So sollte die NATO in jenen Punkten, in denen es sich auf russischer Seite um eine primär innenpolitisch motivierte und insofern virtuelle Konfrontationsrhetorik handelt, eine ähnlich konfrontative Haltung vermeiden, denn selbst eine rhetorische Konfrontation würde auf lange Sicht beiden Seiten nur Schaden zufügen.

5. Schlussbetrachtung

Abschließend ergeben sich folgende Antworten auf die eingangs formulierten Fragen: Die 1994 begonnene Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland hat die von beiden Seiten 2002 angepeilte „neue Qualität“ bisher nur bedingt erreicht. Gemessen an den tatsächlich erreichten praktischen Resultaten und angesichts der feststellbaren Schwerpunktsetzung auf der politischen Ebene kann noch nicht von einer neuen Qualität gesprochen werden. Insgesamt zeigt sich ein eher ambivalentes Bild. Neben klaren und unbestrittenen Fortschritten in der Kooperation – besonders deutlich abzulesen etwa an der veränderten, vertrauensvollen Zusammenarbeit im NATO-

der Vereinigten Staaten gesehen wird, das das Ziel verfolgt, Russland einzukreisen. Ponsard hat daher die Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit der NATO auf einen möglichst breiten Adressatenkreis (Ministerien, Parlament, Universitäten, Wirtschaft und Gesellschaft) empfohlen. Vgl. Ponsard, Lionel, *Bridging the Gap*, S. 314-315.

64 Lionel Ponsard hat darauf hingewiesen, dass in der russischen Öffentlichkeit wenig bekannt ist über die NATO und darunter in erster Linie ein Militärbündnis unter der Kuratel

Russland-Rat oder der Beteiligung Russlands an gemeinsamen NATO-Operationen (Active Endeavour) –, stehen unveränderte Differenzen und Widersprüchlichkeiten. Trotz dieser Ambivalenz und bei aller angebrachten Vorsicht und Skepsis muss die bislang noch fragile Partnerschaft insgesamt jedoch als ein Erfolg bewertet werden. Beide Seiten stehen sich nicht länger als Gegner gegenüber. Es ist vielmehr eine sicherheitspolitische Kooperation sowohl in Europa als auch in anderen Regionen der Welt eingeleitet worden, die für beide Seiten einen Sicherheitsgewinn darstellt.

Die Erfolge und Fortschritte der begonnenen Partnerschaft stehen aber seit einiger Zeit erneut in Gefahr, in den Hintergrund zu treten und einer neuen Abkühlung und Distanzierung Platz zu machen. Momentan kann allerdings noch nicht gesagt werden, welchen weiteren Verlauf die Entwicklung der Partnerschaft nehmen wird. Das Eintreten eines Negativszenarios (Stillstand oder Abkühlung) würde es vor allem erfordern, die bisher erreichten Fortschritte vor einer Beschädigung zu bewahren. Damit ist in erster Linie die institutionelle Struktur der Kooperation (NRC, Kontakt- und Informationsbüros) gemeint. Sollte sich hingegen das Positivszenario einstellen, das einen weiteren Ausbau der Partnerschaft vorsieht, so könnten die vorhandenen Defizite der bisherigen Kooperation abgebaut werden. Die größten Potentiale für einen Ausbau der praktischen Zusammenarbeit bieten der Bereich der militärisch-militärischen Zusammenarbeit, wobei der Hauptakzent auf der Herstellung der konzeptionellen Grundlagen und der Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte zu legen ist, der Bereich der Terrorismusbekämpfung, der Bereich der Zusammenarbeit bei zivilen Notfällen, aber auch das gemeinsame Krisenmanagement.

Wenn die weitere Entwicklung auch noch offen ist, so kann allerdings mit Sicherheit gesagt werden: Welches der beiden Szenarien eintreten wird, hängt konkret davon ab, welchen weiteren Verlauf die Auseinandersetzungen um die momentan wichtigsten Differenzen zwischen Russland und den wichtigsten Mitgliedstaaten der NATO nehmen werden.⁶⁵

(1) Das von Amerikanern, Tschechen und Polen geplante gemeinsame Raketenabwehrsystem ist zwar kein Thema, das unmittelbar in den Bereich der NATO-Russland-Kooperation fällt, da es hier um bilaterale Planungen geht. Jedoch ist klar, dass von der Regelung dieser Frage auch das Verhältnis Russlands zur NATO sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Raketenabwehr betroffen sein werden. Bei einem Scheitern der gegenwärtigen russisch-amerikanischen Verhandlungen über die russischen Vorschläge für ein gemeinsames Raketenabwehrsystem wäre mit aller Wahrscheinlichkeit eine Verstärkung der antiwestlichen Trends in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erwarten.⁶⁶ Eine einvernehmliche Lösung, die durch Vermittlungsbemühungen und klärende Gespräche im NRC unterstützt werden könnte, würde hingegen das Vertrauen auf russischer Seite auch gegenüber der NATO erheblich verstärken. Ein gemeinsames Raketenabwehrsystem könnte zudem das bestehende Sicherheitsproblem lösen und einen neuen Rüstungswettlauf oder irritierende Reaktionen von russischer Seite verhindern. Momentan ist jedoch nicht absehbar, ob es zu einer Kooperation zwischen beiden Seiten

65 Dies ergibt sich sowohl aus den Äußerungen des russischen Präsidenten Putin auf der Sicherheitspolitischen Konferenz Anfang 2007 in München als auch Äußerungen des russischen Außenministers Lawrow. Vgl. [Hier die 2 genannten Quellen angeben].

66 Vgl. dazu Trenin, Dmitrij, NATO and Russia, S. 2.

kommen wird, insbesondere aufgrund der nach wie vor gegebenen strategischen Konkurrenz beider Staaten in diesem Bereich.⁶⁷

(2) Die absehbare Fortsetzung der NATO-Erweiterung um neue Mitglieder aus dem ehemals sowjetischen Einflussbereich (Georgien, Ukraine) ist aus Moskauer Sicht ein weiteres Reizthema. Derzeit ist auch hier die Entwicklung noch offen, da mit der Ukraine lediglich im Rahmen der NATO-Ukraine-Kooperation und eines intensivierten Dialogs zusammengearbeitet wird. Die nächste Stufe eines Membership Action Plans zur Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft und schließlich die Aufnahme in das Bündnis dürfte hingegen angesichts der innenpolitischen Situation und der Spaltung des Landes in dieser Frage noch einige Zeit auf sich warten lassen.⁶⁸ Georgien hat zwar für das Frühjahr 2008 Ausichten auf einen Aktionsplan (MAP), doch sprechen auch in diesem Fall einige Faktoren (interne Konflikte, demokratische Defizite, angespanntes Verhältnis zu Russland) gegen eine überhastete Aufnahme in das Bündnis. Daraus folgt, dass beide Staaten momentan noch nicht hinreichend auf eine Mitgliedschaft in der NATO vorbereitet sind. Daher macht es Sinn, in dieser Frage behutsam und keinesfalls übereilt vorzugehen. So wäre es möglich, die Aufnahmefähigkeit der NATO nicht zu überfordern und den nach wie vor bestehenden russischen Vorbehalten gegenüber der NATO zu begegnen. Aus deutscher und europäischer Sicht gilt es hierbei, insbesondere gegenüber der amerikanischen Position weiterhin darauf hinzuweisen, dass bei

einem zu baldigen Beitritt der Ukraine und Georgiens zur NATO ungelöste Konflikte in das Bündnis importiert werden könnten.⁶⁹ Letztlich muss es jedoch eine Entscheidung des Bündnisses sowie der souveränen beitrittswilligen Staaten bleiben, ob und zu welchem Zeitpunkt die NATO um neue Mitglieder erweitert wird.

(3) Der KSE-Vertrag ist 1990 zwischen den NATO-Staaten und dem Warschauer Pakt geschlossen worden, um das bei den konventionellen Streitkräften bestehende Ungleichgewicht abzubauen und Überraschungsangriffe unmöglich zu machen. 1999 einigten sich die 30 Vertragsstaaten in Istanbul auf eine Neufassung. Diesen angepassten KSE-Vertrag haben die NATO-Staaten mit der Begründung, dass Moskau seine Truppen aus Georgien und Moldau noch nicht abgezogen habe, bisher nicht ratifiziert. Auch sind Litauen, Lettland, Estland sowie die Slowakei dem Vertrag noch nicht beigetreten. Moskau hat im April 2007 ein Moratorium seiner Verpflichtungen angekündigt und nach den erfolglosen Verhandlungen im Juni 2007 in Wien auch in die Praxis umgesetzt. Nach den in Wien vorgelegten Vorschlägen hat die russische Seite hauptsächlich zwei Forderungen: Die Anpassung des KSE-Vertrags an die veränderte Situation nach der NATO-Osterweiterung; die Loslösung der Frage eines russischen Truppenabzugs aus Moldau und Georgien von der Frage der Ratifikation des neuen KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten. Um ein neuerliches Wettrüsten in Europa zu verhindern,

67 Vgl. Sobell, Vlad, Now Moscow gets increasingly intransigent, in: Johnson's Russia List, 19.06.2007 (<http://www.cdi.org/russia/johnson/2007-138-34.cfm>).

68 Vgl. RIA Novosti, 14.06.2007: NATO-Generalsekretär nennt keinen Termin für ukrainischen Beitritt (<http://de.rian.ru/safety/20070614/67237153-print.html>).

69 Zu einer näheren Begründung vgl. insbesondere Kamp, Karl-Heinz, NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga, in: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 32, November/ 2006. Vgl. auch derselbe, Ukraine: Not Ready for NATO, in: International Herald Tribune, 10.07.2006. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, NATO and Russia, S. 2. Vgl. auch Lyne, Roderic/ Talbott, Strobe/ Watanabe, Koji, Engaging with Russia, S. 113-115.

sollten jedoch beide Seiten versuchen, auf dem Wege des Dialogs auch im NRC in zu einer Einigung zu gelangen. Dabei sollte Moskau zugestanden werden, dass der Vertrag an die neuen Realitäten angepasst wird. Zugleich sollte aber auf einem Abzug der verbliebenen russischen Truppen aus Moldau und Georgien bestanden werden.⁷⁰

(4) In der Regelung der Statusfrage des Kosovo liegt der springende Punkt weniger in der Sache als dem Vorgehen, denn die russische Kritik an dem bisher vom Westen unterstützten Ahtisaari-Plan hat nur sekundär etwas mit dem Kosovo-Konflikt selbst zu tun. Primär ist Moskau bestrebt, seine Position als Vetomacht im Weltsicherheitsrat nicht entwertet zu sehen und so die Gefahr eines Einflussverlusts Russlands auf internationaler Ebene abzuwenden. Offensichtlich ist Moskau bereit, für eine Durchsetzung dieser Position, auch eine weitere Verschlechterung des Verhältnisses zur Europäischen Union und den Vereinigten Staaten in Kauf zu nehmen.⁷¹ Die Entscheidung dieser Frage ist daher von einiger Tragweite und es wäre prinzipiell wünschenswert, wenn sich die Konfliktparteien auf eine völkerrechtlich verbindliche Regelung einigen könnten und sich eine Umgehung des UN-Sicherheitsrats bzw. das Ignorieren eines russischen Vetos vermeiden ließe. Die Regelung der Statusfrage des Kosovo ist letztlich aber von der Kompromissbereitschaft der Serben und

der Kosovo-Albaner abhängig. Somit bleibt nur, weiter auf die Konflikt- und Verhandlungsparteien einzuwirken, um diese zu einer beiderseitig akzeptierten Regelung zu bewegen. Dieser Prozess müsste jedoch in einem überschaubaren Zeitraum erfolgreich abgeschlossen werden, wollte man nicht eine erneute gewaltsame Eskalation in Kauf nehmen.

Somit muss die weitere Entwicklung der Kooperation zwischen der NATO und Russland insgesamt unsicher erscheinen. Sie wird weiterhin abhängig bleiben von drei Faktoren, die die Entwicklung auch bisher entscheidend beeinflusst haben: (1) den internationalen Rahmenbedingungen; (2) der weiteren innen- und außenpolitischen Entwicklung in Russland; (3) der weiteren innen- und außenpolitischen Entwicklung in den NATO-Mitgliedstaaten und an erster Stelle in den USA. Alle drei Ebenen befinden sich derzeit in weitreichenden Transformationsprozessen, aus denen sich letztlich auch die Reibungen in den genannten Sachfragen erklären.

An einer Kooperation mit Russland in Sicherheitsfragen führt aber angesichts der veränderten historischen Situation und dem Ende der Blockkonfrontation, insbesondere aus europäischer und deutscher Perspektive, kein Weg vorbei. Russland ist allein aus geographischen Gründen ein natürlicher Teil der europäischen Sicherheit und eine Mitarbeit Russlands ist für die Lösung vieler Konflikte, mit der sich die NATO in Europa aber auch global konfrontiert sieht, unabdingbar. Auch ist nicht auszuschließen, dass eine erneute sicherheitspolitische Distanzierung für die weitere wirtschaftliche Annäherung, die im Interesse beider Seiten ist, nicht ein Hindernis darstellen würde.

Die Weiterentwicklung des Verhältnisses erfordert daher einen Ansatz, der versucht die aus den unterschiedlichen Transformationen entstehenden Reibungen zum Ausgleich zu bringen.

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

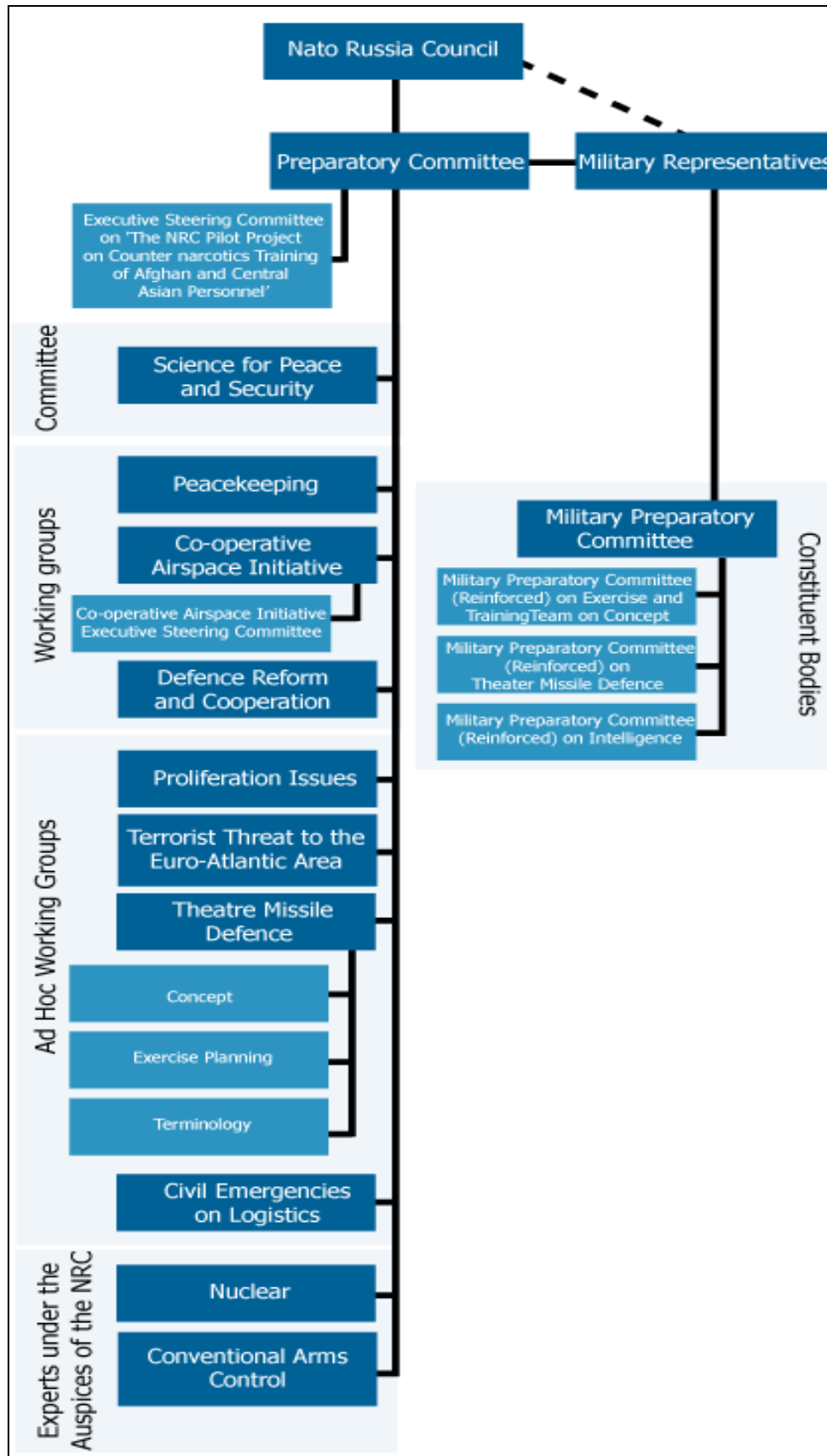
71 Vgl. dazu Charnogursky, Jan, Kosovo as a Test for Russia, in: Russia in Global Affairs, No. 2, July-September/ 2007 (<http://eng.globalaffairs.ru/printver/1132.html>).

Zugleich gilt es, Verständnis für die Positionen der anderen Seite aufzubringen und nicht in das veraltete Denken von Lager- und Blockkonfrontationen zurückzufallen. Auch wenn die Rahmenbedingungen sich seither weiter verändert haben, lohnt es sich dabei erneut an den Grundansatz aus der Zeit erinnern, in der die Grundlagen der Partnerschaft mit Russland gelegt wurden.⁷² Dieser strategische Ansatz der Clinton-Administration in jenen Tagen, der auf Strobe Talbott als Architekt und Planer dieser Politik zurückging, bestand darin, zeitgleich zwei Ziele zu verfolgen, um von Seiten der NATO eine Antwort auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges zu finden: (1) Die Erweiterung der NATO um neue osteuropäische Mitglieder und (2) die Herstellung eines neuen Verhältnisses zu Russland. Dieser Ansatz führte mit der Gründung des Ständigen Gemeinsamen Partnerschaftsrats und der NATO-Russland Grundakte von 1997 schließlich zum Beginn der Partnerschaft zwischen der NATO und Russland, die es heute zu sichern und fortzusetzen gilt. Sollte dies nicht gelingen, ist nicht auszuschließen, dass Russland sich Alternativen – wie etwa einem verstärkten Engagement in anderen regionalen Zusammenhängen (OVKS, SOZ) oder einer verstärkten selektiven, bilateralen Kooperation mit anderen Akteuren wie etwa den USA – zuwenden wird. Aus europäischer Sicht wäre dies ein Verlust.

72 Vgl. Asmus, Ronald D., *Opening NATO's door. How the alliance remade itself for a new era*, New York 2002.

Abb.: Aufbau des NRC

(Quelle: <http://www.nato-russia-council.info/htm/En/structures.shtml>)



Bilanz der NATO-Russland-Kooperation (1994-2007) ⁷³

Aktuelle Sicherheitsfragen	Kontinuierlicher Dialog zu aktuellen Themen durch Treffen des NRC // Pilotprojekt zur Bekämpfung von Drogenhandel in Afghanistan
Kampf gegen den Terrorismus	02-2007: Vorbereitungen f. Teilnahme eines zweiten Schiffes an NATO-Operation Active Endeavour // 09-2006: Teilnahme eines russ. Schiffes an NATO-Operation Active Endeavour // 02-2006: Erste gemeinsame NATO-Russland-Übung auf See // Planung von NATO-Flottenbesuchen in Russland // Gemeinsame Bedrohungsanalysen // 12-2004: NRC Action Plan on Terrorism
Non-Proliferation, Rüstungskontrolle, nukleare Fragen	Dialog zu Fragen der Non-Proliferation // Diskussionsrunden, Expertenseminare // Austausch im NRC über Fragen Kontrolle konventioneller Rüstung (KSE-Vertrag) // Entwicklung eines Glossars von Begriffen und Definitionen zu nuklearen Fragen // 2004 bis 2007: Beobachtung von Übungen im Fall von Unfällen mit Nuklearwaffen in Russland, Großbritannien, den USA und Frankreich
Raketenschutz	2004 bis 2006: 3 Übungen (Command Post Exercises) in USA, NL und in Russland mit bis zu 60 Teilnehmern aus Russland und 11 NATO-Nationen // 2003: Studie zur Beurteilung der Interoperabilität der Raketenschutzsysteme Russlands und der NATO-Mitglieder in Auftrag gegeben
Airspace Management	Vorbereitung und gemeinsame Arbeit an der Cooperative Airspace Initiative (Luftraumüberwachung, Luftverkehrsmanagement) // 2006: Implementation eines Systems zum gegenseitigen Austausch von Luftverkehrsdaten
Militärisch-militärische Kooperation	Regelmäßige Treffen zu Themen von gemeinsamem Interesse (Vert. reform, Proliferation, nukleare Fragen, Rüstungskontrolle, Luftraum, peacekeeping) // 05-2006: Kommunikations-Übung // 07-2006: Militärische Transport-Luftübung in Ramstein // 09-2006: Planungsworkshop zu einer Treibstoff-Interoperabilitätsübung in Budapest // (weitere Aktivitäten in den Bereichen Kampf gegen den Terrorismus, Raketenschutz, zivile Notfälle, Logistik, neue Bedrohungen)

73 Quelle: Eigene Erstellung nach den Angaben des NATO-Russland-Rats (<http://www.nato-russia-council.info/hm/EN/structures.html>). Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO-Russia News 1/ 06 (<http://www.nato.int/issues/nato-russia>). Vgl. auch NATO-Russia Council, Key areas of NRC cooperation (<http://www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html>). Vgl. auch NATO Public Diplomacy Division, NATO Russia. A pragmatic partnership 2007 (<http://www.nato.int>). Vgl. auch Fact Sheet on NATO-Russia Military Cooperation (<http://www.nato.int>).

Krisenmanagement	09-2002: Annahme des Dokuments „Political Aspects for a Generic Concept for Joint NATO-Russia Peacekeeping Operations“ durch NRC // 1996-2003: Gemeinsame Missionen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo
Verteidigungsreform	01-2005: Beginn einer breitangelegten Studie „NATO-Russia Defence Industrial, Research and Technological Cooperation“ // Einrichtung von zwei Fellowships für russische Teilnehmer beim NATO Defence College in Rom // 2003-03: Ausweitung der Aktivitäten des NATO-Russia Resettlement Centre auf sechs weitere Regionen in Russland // 07-2002: NATO-Russia Resettlement Centre in Moskau (Trainingsmaßnahmen zur Wiedereingliederung außer Dienst gestellter russ. Armeeangehöriger) // Kontinuierliche Zusammenarbeit in der NRC-Working Group on Defence Reform and Cooperation
Logistik	05-2007: Status of Forces Agreement (SOFA) von der Duma ratifiziert // 01-2006: Nutzungsvereinbarung von russ. und ukrain. AN 124-100 für NATO und EU (Strategic Airlift Interim Solution – SALIS) // Treffen und Seminare
Zivile Notfälle	2002, 2004, 2006: Gemeinsame Katastrophenschutz-Übungen in Kaliningrad, Bogorodsk und Montelibretti // 1998: Einrichtung des Euro-Atlantischen-Katastrophen-Reaktions-Koordinations-Zentrums zur Koordinierung aller Staaten des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (26 NATO-Mitglieder und 23 PfP-Länder)
Neue Bedrohungen	12-2005: Workshop „Stand-off detection of suicide bombers and mobile subjects“ in Deutschland // 2006: Mehrere Workshops beim NATO Defence College Rom // Kontinuierliche Zusammenarbeit im NRC-Komitee „Science for Peace and Security“ // Vorlesungen russ. Offiziere am NATO Defence College Rom // Planungen für ein Fellowship-Programm am NATO Defence College
Verbesserung des öffentlichen Verständnisses	05-2006: NATO-Russia Rally (11.05.-26.05.) in Wladiwostok, Nowosibirsk, Jekaterinburg, Samara, Wolgograd, Moskau, Murmansk, Pskow, Kaliningrad // 02-2006: Eröffnung des Centre for International Security an der Moskauer Staatl. Linguist. Hochschule als neuer NATO-Contact point // 02-2006: Achte Winterakademie in Moskau „NATO-Russland-Rat und zukünftige Bedrohungen“ // 2005: Eröffnung eines NATO-Contact point in Wolgograd // NATO-Informationsbüro (Moskau) eröffnet