



WISSENSCHAFTLICHER KOMMENTAR

Russlands Sicherheitskooperation mit dem Westen: Eine Zusammenarbeit mit Hindernissen

Von Jan Menzer¹

jan.menzer@kfibs.org

Ausgabe

1/11

Kontakt **KFIBS e. V.**: Balthasar-Neumann-Platz 24G, D-50321 Brühl (Rheinland),
E-Mail: info@kfibs.org, URL: www.kfibs.org

¹ Diplom-Politologe Jan Menzer ist Autor und Mitglied der KFIBS-Forschungsgruppen „Osteuropa/Kaukasus/Zentralasien“ und „IB-Theorien/Außenpolitikforschung“.

* * *

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts Anfang der 1990er-Jahre ist Russlands Verhältnis zum Westen ein Wechselspiel von Hoffnung und Enttäuschung auf beiden Seiten. Gerade die sicherheitspolitische Kooperation mit den USA und der NATO war jahrelang durch Unstetigkeit und falsche Erwartungen geprägt. Gingen beide Seiten aufeinander zu, so deutete der Westen dies häufig als Zeichen einer Liberalisierung Russlands im Innern. Das Fazit der nunmehr zwanzigjährigen „Achterbahnfahrt“ lautet: Auch ohne Fortschritte im Demokratisierungsprozess Russlands ist eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Westen möglich. Ihre Verstetigung und Institutionalisierung setzt allerdings Demokratisierung voraus.

Zur aktuellen Lage

Die Beziehungen zwischen Russland und der transatlantischen Staatengemeinschaft waren viele Jahre lang nicht so gut wie heute. Die Indikatoren dieser Behauptung liegen auf der Hand: Russlands Präsident Medwedjew nahm im November 2010 am NATO-Gipfel in Lissabon teil. Die NATO hatte auf dem Treffen ihre Absicht erklärt, die Zusammenarbeit mit Russland zu vertiefen. Als Felder gemeinsamer Kooperation wurden die Raketenabwehr, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Massenvernichtungswaffen sowie Drogen und Piraterie definiert. Medwedjew nahm die Einladung der NATO zur Errichtung einer gemeinsamen Raketenabwehr an, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Moskau diesen Vorschlag selbst jahrelang ins Spiel gebracht hatte. NATO-Generalsekretär Rasmussen sah es als historischen Schritt an, dass erstmals in der Geschichte die Atlantische Allianz und Russland bei ihrer Verteidigung zusammenarbeiten. Auch Medwedjew wertete die Ankündigung als Meilenstein – und US-Präsident Obama sah sogar eine realistische

Chance für einen Neuanfang zwischen der NATO und Russland. Bekräftigt wird dies durch die Absicht der Militärs beider Seiten, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen, wie die Planung eines russisch-amerikanischen Wartungszentrums für Hubschrauber in Afghanistan belegt. Zudem soll die Intensivierung des NATO-Russland-Rates die Potenziale der beiderseitigen Beziehungen weiter ausschöpfen.

Optimismus macht sich auch in anderen Bereichen breit: Die sogenannte Meseberg-Initiative lädt zum gemeinsamen Dialog von Deutschen und Russen über eine neue europäische Sicherheitsarchitektur ein, ohne, wie Medwedjew betonte, dass die Beziehungen zur EU dadurch abgebaut würden. Unter Beobachtung von den USA und der EU will die russische Seite sogar im Format „fünf plus zwei“ gemeinsam mit Moldawien, Transnistrien, der Ukraine und der OSZE eine Regelung für den Transnistrien-Konflikt finden, einem potenziell gefährlichen Regionalkonflikt, dem nun seine Sprengkraft genommen werden soll. Die Parlamente der USA und Russlands ratifizierten zudem den neuen START-Vertrag, welcher einen Abbau der Atomarsenale um rund 30 Prozent vorsieht. Obama und Medwedjew lobten den Vertrag als Ausdruck beider Länder, eine strategische Führungsrolle einnehmen zu wollen und die Eindämmung von atomarer Rüstung weltweit anzuregen.

Hoffnung und Enttäuschung – Russlands Westkooperation in der Krise

Zweifellos stellt das Engagement Russlands und des Westens eine Veränderung dar. Worte wie „Neuanfang“, „historisch“ und „Meilenstein“ sollen die Tragweite des Wandels zum Ausdruck bringen. Dabei wird jedoch gerne übersehen, dass derartige Begriffe inflationieren, ihre Wiederholung etwa alle zehn Jahre in den Statements russischer und westlicher Politiker und Diplomaten wiederkehren. Beispielgebend ist hier die sprachliche Wendung „window of opportunity“, sprich das „Fenster der Gelegenheit“, welches Präsident Putin nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 öffnen wollte, als er sein Land an die Seite der von den USA geführten Anti-Terror-Allianz stellte. Als „historisch“ wurde seinerzeit auch die Neuausrichtung des NATO-Russland-Rates im Jahr 2002 bezeichnet, nachdem die 1997 unterzeichnete NATO-Russland-Grundakte die notwendige Dynamik vermissen lies. Ein Jahrzehnt zuvor, zu Beginn der 1990er-Jahre, befand sich der russische Staat unter Präsident Jelzin in einer

Ära der Annäherung an die USA und die NATO, die aufgrund ihrer Westausrichtung gar als „romantische Phase“ russischer Außenpolitik in die Geschichte einging.

Die sicherheitspolitische Kooperation Russlands mit dem Westen unterliegt großen Schwankungen. Die „romantische Phase“ nahm spätestens in dem Augenblick ihr Ende, als der neu im Amt befindliche Präsident Jelzin sich 1993 nach den ersten Parlamentswahlen einer von nichtdemokratischen Kräften dominierten Staatsduma gegenüber sah. Die sich daran anschließende erste Runde der NATO-Erweiterung, das der militärischen Schwäche Europas geschuldete Engagement der USA in Bosnien-Herzegowina sowie letztlich auch der Kosovo-Krieg kühlten die Beziehungen Russlands zum Westen bis zum Ende der Amtszeit Jelzins erheblich ab. Neue Dynamik gewann das Verhältnis ab dem Jahr 2000 unter dem neuen Präsidenten Putin. Die Kündigung des ABM-Vertrages durch die USA und die Aufnahme der früher zur Sowjetunion gehörenden baltischen Staaten in die NATO gingen unter in der Euphorie, im internationalen Terrorismus einen Katalysator der beiderseitigen Beziehungen gefunden zu haben. Mit ihm legitimierte Russland sein Vorgehen in Tschetschenien und der Westen die Militärintervention in Afghanistan. Während der Einmarsch der USA im Irak die Beziehungen beiderseits noch aushielt, entwickelten sich die amerikanischen Pläne zum Aufbau einer Raketenabwehr in Europa, die Kündigung des KSE-Vertrages durch Moskau und der Einmarsch in Georgien zur neuerlichen Belastungsprobe der gegenseitigen Beziehungen.

Schwankungen im Kooperationsverhalten zwischen Staaten und politischen Organisationen sind nichts Ungewöhnliches. Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliches Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat zwischen Deutschland und den USA im Falle militärischer Kooperation im Irak oder Libyen kündigen ja auch nicht gleich die transatlantischen Beziehungen auf. Die Schwankungen im Verhältnis Russlands zum Westen gehen jedoch tiefer: Auf russischer Seite sind sie Ausdruck einer Suche nach Identität in einem Land, dessen politische Elite der Verlust des Supermacht-Status traumatisiert hat und welches sich deshalb neu erfinden muss. Auf westlicher Seite sind sie hingegen Ausdruck einer Hoffnung, dass Russland mit seinem Wunsch nach Teilhabe an den transatlantischen Strukturen auch den Weg zu gemeinsamen Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit findet. Insofern sind die Absichtserklärungen Russlands und des Westens, die Beziehungen zu vertiefen und die Kooperation zu

intensivieren, mehr als bloße Rhetorik, und das auf beiden Seiten. Das Scheitern einer verstetigten Kooperation, die gemeinsam dauerhaft institutionalisiert wird, offenbart aber eine Schwäche, die in einem Missverständnis russischer und westlicher Wahrnehmungen zu suchen ist. Für den Westen ist es der Glaube, dass ein kooperatives Russland auch innenpolitische Liberalisierung folgen lässt. Für Russland ist es der Glaube, dauerhafte Kooperation sei möglich, ohne sich in seiner inneren Verfassung verändern zu müssen. Beides ist ein Trugschluss. Das Fazit muss daher lauten: Auch ohne Fortschritte im Demokratisierungsprozess Russlands ist sicherheitspolitische Kooperation mit dem Westen möglich. Ihre Verstetigung und Institutionalisierung setzt allerdings Demokratisierung voraus.

Diese These stützt sich auf folgende *drei* Argumente:

1. Die Zunahme kooperativer Elemente in der russischen Außenpolitik wird im Westen häufig als Ausdruck innerer Liberalisierung missverstanden. Tatsächlich weisen Studien zur Demokratisierung Russlands ein differenziertes Bild auf. Die Nichtregierungsorganisation „Freedom House“ hat in den letzten Jahren ihre Indikatoren zurückgestuft und dem Land Rückschritte auf dem Weg zur Demokratie konstatiert. Der „Bertelsmann Transformation Index“ (kurz: BTI) dagegen zeigt eine zunehmende Stabilität staatlicher Strukturen und Handlungsfähigkeit sowie Fortschritte bei marktwirtschaftlichen Reformen, jedoch eine Stagnation in Bezug auf die Pressefreiheit auf. Beide Studien weisen aber keine Zunahme innerer Liberalität in Russland aus, obwohl sich die Kooperation mit dem Westen intensiviert hat.
2. Die politische Arbeit von Putin und Medwedjew kann durchaus als demokratisch legitimiert gesehen werden, schließlich sind die Zustimmungswerte zu deren Politik über Jahre konstant hoch geblieben. Das staatliche Chaos der Jelzin-Jahre hat den Begriff der Demokratie in Russland in Verruf gebracht. Putin hat dem Land Stabilität und Ordnung ermöglicht. Darin kann durchaus eine gewisse Form von Rechtsstaatlichkeit gesehen werden, denn man weiß zumindest, was Recht ist. Dennoch hat beispielsweise die Änderung des Wahlrechts bei Parlamentswahlen hin zum vollständigen Verhältniswahlrecht keinen positiven Beitrag zu einer Pluralisierung des russischen Parteiensystems, geschweige denn einer russischen Bürgergesellschaft leisten können. Die Partei „Einiges Russland“ verfügt seit 2007

in der Staatsduma über eine Zweidrittelmehrheit. Sie dominiert das Parlament und beschränkt jede Opposition, so sie denn überhaupt ausgeübt wird, auf eine gut kontrollierte Minderheit.

3. Auf diesen Fakten aufbauend lässt sich das ausschlaggebende Argument der These leicht nachvollziehen: In Russland ist bislang kein Machtwechsel durch eine echte Konkurrenz politischer Meinungen und Kandidaten entstanden. Politische Parteien organisieren sich „von oben“. Diese Aussage trifft für die Putin und Medwedjew stützende Partei „Einiges Russland“ zu, aber auch für die Partei des ehemaligen Ministerpräsidenten Viktor Tschernomyrdin „Unser Haus Russland“. Der Wechsel von Präsident Jelzin zu Präsident Putin im Jahr 2000 und der Tausch des Präsidentenamtes mit dem Ministerpräsidentenamt durch Putin im Jahr 2008 bei gleichzeitig gut vorbereiteter Amtsübergabe an Medwedjew zeigt, dass die politische Elite sich abzusichern versteht. Russlands Herrschende halten für ihre Bevölkerung und für politische Oppositionelle sicher ein gewisses Maß an Meinungsfreiheit und Partizipation bereit. Allerdings darf daraus keine ernsthafte Gefährdung des eigentlichen Machtgefüges entstehen. Bisher gab es in Russland nur organisierte Machtwechsel, was eben jener Einschränkung entspricht, die das Land mit dem Begriff „gelenkte Demokratie“ beschreibt.

Praktische Handlungsempfehlungen für die Politik und ihre Entscheidungsträger

Welche Schlussfolgerungen sind zu ziehen für den Zusammenhang von Demokratie und Kooperation? Eine dauerhafte und verstetigte Kooperation Russlands mit dem Westen, gar eine gleichberechtigte Einbindung in die westlichen Strukturen, bedarf eines breiten gesellschaftlichen Diskussionsprozesses. Dieser bedarf sowohl der Beteiligung der Bevölkerung als auch der politischen Eliten. Das Land braucht darüber einen außenpolitischen Konsens, welcher nur durch Pluralismus, freie Presse und Wahlen entstehen kann, die wirklich ergebnisoffen sind. Die Chance, dass Russland in einem freien Diskussionsprozess zu diesem Konsens gelangen könnte, ist groß. Schließlich bietet der Westen gute Kooperationsanreize, wie dies die Diskussion um die Modernisierungspartnerschaft zeigt. Bleibt es in Russland dabei, dass politischer Machtwechsel sich auf einen organisierten Postentausch bei gleichzeitiger Legitimation

durch „gelenkte Wahlen“ beschränkt, so wird das Funktionieren gemeinsamer sicherheitspolitischer Gremien mit dem Westen abhängig bleiben von unbeständigen Partikularinteressen und der Tagespolitik.

Für die politischen Entscheidungsträger aufseiten der transatlantischen Gemeinschaft lassen sich daraus eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen, als da sind:

- Auch ohne einen aus westlicher Sicht wünschenswerten Verlauf des Demokratisierungsprozesses in Russland sollten sicherheitspolitische Initiativen und Kooperationsbemühungen (wie z. B. der Aufbau einer gemeinsamen Raketenabwehr) nachhaltig unterstützt werden. Dies gilt vor allem für Abrüstungsverträge. Dabei sollte aber auf Transparenz geachtet werden.
- Zur Verstetigung von Kooperation muss diese institutionalisiert und vernetzt werden. Neben dem NATO-Russland-Rat sind hierfür auch die OSZE oder der Europarat geeignete Gremien und Foren. Dabei sollten Meinungsverschiedenheiten über das jeweilige Demokratieverständnis bewusst thematisiert werden.
- Russlands politische Elite versteht das Land als Demokratie; darauf wird in allen strategischen Papieren immer wieder hingewiesen. Kritische Beiträge von westlicher Seite werden dabei oft als Einmischung in innere Angelegenheiten interpretiert. Sie sind dennoch wichtig, um einer möglichen russischen Opposition deutlich zu machen, dass der Westen gegenüber *allen* politischen Kräften Gesprächsbereit ist.
- Dazu gehört insbesondere die Förderung einer Bürgergesellschaft und einer Zivilgesellschaft, die „von unten“ wächst. Politische Initiativen wie der sogenannte Petersburger Dialog tragen auf nichtstaatlicher Ebene entscheidend dazu bei, eine kritische Öffentlichkeit in Russland zu fördern.
- Bei aller berechtigten Kritik hat Russland auch in seiner inneren Entwicklung erhebliche Fortschritte erzielt. Demokratisierung braucht ihre Zeit, zumal sie in Russland nicht wie im Falle der ehemaligen DDR oder mancher osteuropäischer Länder, die zwischenzeitlich Mitglied in der EU und in der NATO geworden sind, durch ein äußeres Gerüst stabilisiert werden kann. Der Westen ist daher gut beraten, Geduld mit Russland zu haben.
- Russland muss die NATO als politische Realität akzeptieren. Zugleich sollte aber auch der Westen akzeptieren, wenn Russland versucht, eine eigene Integrationspolitik im sicherheitspolitischen Bereich zu entwickeln, wie dies das russische Engagement im Rahmen der *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) oder der Organisation des Vertrages

über kollektive Sicherheit (OVKS) belegt. Die von Russland und den westlichen Staaten akzeptierte Charta von Paris oder die frühere KSZE garantieren das Recht, dass jeder Staat seine Militärbündnisse frei wählen kann. Der Westen muss dies ebenso wenig scheuen wie Russland. Kooperation entsteht immer dort, wo Anreize für Kooperation gesetzt werden. Deshalb kann das Nebeneinander verschiedener Bündnisse langfristig auch zum Miteinander führen.

— IMPRESSUM —

Das KFIBS-Redaktionsteam:

- Sascha Arnautović M. A., Dd. (verantwortlich)
- MMag. phil. Andrea Jerković, MPA, Doktorandin
 - Nadine Ansorg, Dipl.-Pol., Doktorandin

Wichtiger Hinweis:

Der Autor des vorliegenden wissenschaftlichen Kommentars ist selbst verantwortlich für dessen Inhalt. Das KFIBS e. V. übernimmt lediglich die Verantwortung für das abschließende Lektorat der Beiträge im Rahmen der KFIBS-Online-Ausgaben.