

Ukraine und Russland

Hannes Adomeit

Russische Außen- und Sicherheitspolitik unter Putin

I. Einleitung

Wladimir Putin hat erst in seiner Eigenschaft als Regierungschef und Sekretär des Sicherheitsrates Russlands und dann ab 31. Dezember 1999 als Präsident neue Akzente in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik gesetzt. Das betrifft nicht nur die Praxis dieser Politik, sondern auch ihre konzeptionellen Grundlagen: Auf der Gipfelkonferenz der EU und Russlands in Helsinki im Oktober 1999 übergab Regierungschef Putin der EU-„Troika“ Moskaus Antwort auf die Gemeinsame Strategie der EU, die Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Beziehungen zwischen Moskau und der EU.¹ Im selben Monat wurde der (sechste) Entwurf einer neuen Militärdoktrin veröffentlicht.² Ende des Jahres 1999 stellte sich Putin als amtierender Präsident und Präsidentschaftskandidat mit einem programmatischen Artikel über Russland an der Schwelle des neuen Jahrtausends im Internet seinem Land und der Weltgemeinschaft vor.³ Anfang 2000 setzte er ein neues nationales Sicherheitskonzept in Kraft.⁴ Im März 2000 stattete er die russische Marine mit den „Grundlagen“ für eine neue Doktrin aus.⁵ Die endgültige Fassung einer neuen Militärdoktrin wurde von ihm einen Monat später unterzeichnet.⁶ Und im Juli 2000 verfügte er ein neues außenpolitisches Konzept.⁷

Die rasche Folge der Veröffentlichung grundlegender Dokumente wirft einige ebenso grundsätzliche Fragen auf: (1) Welches Weltbild liegt diesen Dokumenten zugrunde? (2) Welche Leitlinien lassen sich aus ihnen für die Praxis der russischen Außen- und Sicherheitspolitik ableiten? (3) Welche Funktion und welchen Stellenwert haben derartige Dokumente überhaupt? (4) Charakteristisch für die russische Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Boris Jelzin war ja eine große Kluft zwischen Theorie und Praxis. Gibt es Anlass zu der Annahme, dass die Diskrepanzen zwischen weitreichenden Ambitionen und begrenzten Mitteln unter Putin konzeptionell aufgearbeitet und in der Praxis sogar schon

-
- 1 Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russländischen Föderation und der Europäischen Union), in: Diplomičeskij vestnik (Internet-Ausgabe), November 1999. Mit „mittelfristig“ ist der Zeitraum von 2000-2010 gemeint. Die EU hatte ihre „Gemeinsame Strategie“ auf der Ratstagung im Juni 1999 in Köln verabschiedet.
 - 2 Voennaja doktrina Rossijskoj Federacii (proekt) (Militärdoktrin der Russländischen Föderation [Entwurf]), in: Krasnaja zvezda, 9.10.1999, S. 3.
 - 3 Rossija na rubeže tysjačeljetij (Russland an der Schwelle des neuen Jahrtausends), <http://www.government.rov.ru/government/minister/article-vvp1.html>.
 - 4 Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii (Konzept der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation), in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (Internet-Ausgabe), http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html.
 - 5 Osnovy politiki Rossijskoj Federacii v oblasti voenno-morskoj dejatel'nosti na period do 2010 goda (Grundlagen der Politik der Russländischen Föderation im Bereich der Marineaktivitäten für den Zeitraum bis 2010), in: Morskij sbornik, No. 2 (2000), S. 4-10.
 - 6 Voennaja doktrina Rossijskoj Federacii (Militärdoktrin der Russländischen Föderation), in: Nezavisimaja gazeta, 22.4.2000, S. 5.
 - 7 Koncepcija vnežnej politiki Rossijskoj Federacii (Außenpolitisches Konzept der Russländischen Föderation), in: Nezavisimaja gazeta (Internet-Ausgabe), 11.7.2000.

beseitigt worden sind und dass Russland – wie es im außenpolitischen Konzept heißt – „ein verlässlicher Partner in den internationalen Beziehungen“ geworden ist?

Nachfolgend wird zuerst das Problem der Funktion und des Stellenwerts der grundlegenden Dokumente erörtert. Danach werden die politischen Absichten und Anschauungen dargestellt, die ihnen vermutlich zugrunde liegen. In einem weiteren Schritt wird die außen- und sicherheitspolitische Praxis unter Putin in verschiedenen geographischen Regionen und funktionalen Bereichen untersucht. Der Bewertungsmaßstab, der dabei angelegt wird, ist die Frage, inwieweit die jüngsten konzeptionellen und praktischen Entwicklungen dem westlichen Interesse an Russland als einem demokratisch und marktwirtschaftlich verfassten Staat entsprechen, der fähig und bereit ist, mit dem Westen zusammenzuarbeiten.

II. Konzeptionelle Grundlagen

1. Außenpolitik

Form, politische Absichten und auch so manche Inhalte der Grundsatzdokumente erinnern an die Sowjetära, der ja noch (oder wieder) ein großer Teil der politischen Elite Russlands verhaftet ist. Diese sieht es weiterhin als notwendig an, Politik konzeptionell – „wissenschaftlich“, wie es in der Sowjetunion hieß – zu untermauern. Damals war es der Bericht des Generalsekretärs auf den Parteitag der KPdSU, in dem die wichtigsten „Entwicklungsrichtungen“ aus dem zwischen den Parteitagen liegenden Zeitabschnitt bestimmt und daraus „Hauptaufgaben“ und die „Generallinie“ der Partei für die kommenden Jahre abgeleitet wurden. Der umfangreiche Bericht hatte Kompromisscharakter. Er spiegelte das oft nicht gerade erfolgreiche Bemühen wider, unterschiedliche Interessen und Vorstellungen der wichtigsten am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen miteinander zu vereinbaren. Entsprechend den Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ und des Verbots von Fraktionsbildungen innerhalb der Partei wurde aber erwartet, dass sich alle mit seiner Ausführung befassten Organe an die Vorgaben des kollektiv vereinbarten Schlussdokuments halten würden. Mit anderen Worten: Der Bericht des Parteisekretärs sollte Bindewirkung haben. Mit den im neuen Russland verabschiedeten Grundsatzdokumenten verhält es sich nicht anders. Schon aus diesem Grund wäre es ein Fehler, sie als uninteressant und belanglos abzutun. Aber auch die ihnen zugrundeliegenden Denkvorstellungen und Absichten sind von erheblichem Interesse. Weiterhin fordern gerade die Diskrepanzen zwischen Intention und Implementierung den aufmerksamen Leser dazu heraus, Brüche zu verstehen und zu erklären.

Was die Inhalte betrifft, gibt es einen roten Faden, der sich durch die Grundsatzdokumente zieht: Den Autoren aus dem Außenministerium, dem Verteidigungsministerium, dem Sicherheitsrat und den Sicherheitsorganen ist anzumerken, dass sie die psychischen Schocks der letzten Dekade noch nicht überwunden haben, konkret den Verlust des weitverzweigten Weltreichs, den Zusammenbruch der Sowjetherrschaft in Ostmitteleuropa, die Auflösung der Sowjetunion (1991) und den wirtschaftlichen und sozialen Abstieg Russlands. Noch immer scheint den führenden Repräsentanten des Moskauer außen- und sicherheitspolitischen Establishments die triumphale Feststellung von KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnjew auf dem 25. Parteitag der KPdSU (1976) vor Augen zu stehen: „Bei der Ausformung unserer Außenpolitik müssen wir jetzt auf die eine oder andere Weise mit den Gegebenheiten in nahezu jedem Winkel der Welt rechnen. Kein unparteiischer Beobachter kann leugnen, dass [unser] Einfluss auf das Weltgeschehen immer stärker wird und tiefer geht“.⁸

Selbstverständlich sind sich die Autoren der unter Putins Ägide erstellten Grundsatzdokumente den neuen Herausforderungen bewusst.⁹ So heißt es beispielsweise in dem unter der Federführung der beiden (nicht miteinander verwandten) Iwanows – Außenminister Igor Iwanow und dem Sekretär des Sicherheitsrats, Sergej Iwanow – entwickelten außenpolitischen Konzept: „Die internationale Situation am Anfang des 21. Jahrhunderts verlangt ein Überdenken der Gesamtsituation rund um die Russländische Föderation, der Prioritäten der russischen Außenpolitik und der Möglichkeiten, [diese Politik] mit den [verfügbaren] Ressourcen durchzuführen“. Nach dieser Aussage könnte man

8 Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breschnjew, auf dem 25. Parteitag der KPdSU, in: Pravda, 25.2.1976.

9 Die nachfolgende Analyse einiger wesentlicher Inhalte des außenpolitischen Konzepts folgt Aleksandr Gol'c, Doktrina Ivanovyh (Die Doktrin der Iwanows), in: Itogi (Internet-Ausgabe), (29) 215, 20.7.2000.

erwarten, dass die außenpolitischen Strategen ein bis zwei Hauptziele formulieren und dann erklären würden, mit welchen Mitteln sie erreicht werden könnten. Das ist aber nicht der Fall. Das Konzept erschöpft sich in Allgemeinplätzen und einer Vielzahl hehrer Vorsätze. Dazu gehören zum Beispiel die „Gewährleistung einer autoritativen Position in der Weltgemeinschaft“, „Einflussnahme auf die allgemeinen Prozesse auf der Welt“, die „Errichtung einer stabilen, gerechten und demokratischen Weltordnung“ und die „Verbreitung der russischen Sprache und der Kultur der Völker Russlands in anderen Ländern“. Es scheint so, als gäbe es nichts Wünschbares auf der Welt, was nicht zu den Zielen der russischen Außenpolitik gehörte.

Ein weiteres Merkmal, das sich durch die neuen Grundsatzdokumente zieht, kann man als gespaltenes Bewusstsein ihrer Autoren bezeichnen. Ein Teil des Gedankenguts ist „neuem Denken“ verhaftet, ein anderer immer noch dem althergebrachten. Das führt zu widersprüchlichen Aussagen. Die folgenden Beispiele zeigen dies deutlich.

- Eindeutig und vielversprechend als Ansatz für eine Anpassung an veränderte Gegebenheiten klingt beispielsweise, wenn im neuen Konzept davon die Rede ist, dass „in den Beziehungen zwischen den Staaten ökonomische, politische, wissenschaftlich-technologische, ökologische und kommunikationstechnische Faktoren eine immer größere Rolle spielen“. Gleichzeitig wird aber gesagt, dass „militärische Macht weiterhin ihre Bedeutung“ behält.
- Die Autoren des Konzepts räumen ein, dass Integrationseinheiten in der Weltwirtschaft „immer mehr an Bedeutung gewinnen und zu einem wesentlichen Faktor der regionalen und subregionalen Sicherheit und der Friedensschaffung werden“. Dann besinnen sie sich aber eines anderen und beklagen, dass „Integrationsprozesse insbesondere in der euroatlantischen Region oft einen selektiven und begrenzten Charakter“ haben, „Bemühungen unternommen werden, die Rolle des souveränen Staates als eines grundlegenden Elements der internationalen Beziehungen zu verringern“ und diese die „Gefahr einer willkürlichen Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ beinhalten.
- Die Globalisierung wird einerseits als Eröffnung „zusätzlicher Möglichkeiten für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt und Erweiterung von Kontakten zwischen den Menschen“ begrüßt, andererseits berge auch sie Gefahren – so wachse „das Risiko der Abhängigkeit des Wirtschaftssystems und des Informationsraums Russlands von externen Einflüssen“.¹⁰
- Einerseits ist es noch Teil der alten Weltsicht, wenn im Konzept zum Ausdruck kommt, dass Russland zwar nicht mehr von Feinden, aber doch von potenziell feindlichen und ihm keineswegs wohlgesonnenen Ländern sowie westlich dominierten internationalen Institutionen umgeben ist, andererseits aber alles daransetzt, sich im Kreise dieser Länder zu behaupten und Einfluss in diesen Institutionen geltend zu machen. So liest man an einer Stelle, es sei bedauerlich, dass „bei der Lösung von prinzipiellen Fragen der internationalen Sicherheit auf westliche Institutionen und Foren mit begrenzter Mitgliedschaft gesetzt wird“. Einige Seiten weiter heißt es dagegen: „Russland widmet seiner Mitgliedschaft in der Gruppe der acht höchstentwickelten Industriestaaten große Aufmerksamkeit“.¹¹
- Russland, so heißt es im Konzept, gehe von der großen „Bedeutung der Zusammenarbeit mit der NATO im Interesse der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität auf dem

10 Hier und in der Folge wird die in den Grundsatzdokumenten meist gebrauchte Bezeichnung „Russländische Föderation“ der Einfachheit halber lediglich mit „Russland“ wiedergegeben.

11 Bei den „Institutionen und Foren mit begrenzter Mitgliedschaft“ handelt sich offensichtlich um einen im russischen politischen Sprachgebrauch neuen Begriff.

Kontinent“ und der „Öffnung für konstruktive Zusammenarbeit“ aus. Es erachte die NATO-Russland-Grundakte vom Mai 1997 dafür als eine „unerlässliche Basis“. Von der Ausführung der Grundakte hänge die „Intensität der Zusammenarbeit“ in vielen Bereichen ab. Demgegenüber wird aber auch gesagt, dass „eine ganze Reihe von Parametern der gegenwärtigen politischen und militärischen Ziele der NATO nicht mit den Sicherheitsinteressen Russlands übereinstimmt, ja manchmal ihnen direkt widerspricht“. Dies betreffe vor allem das 1999 beschlossene Strategische Konzept der NATO, das die Anwendung von Gewalt außerhalb des Geltungsbereichs des Washingtoner Vertrags (1949) ohne ihre Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat nicht ausschließe, aber auch die (Ost-) Erweiterung der Allianz.

- Hinsichtlich der Beziehungen zu den USA findet sich im Konzept die Erkenntnis, dass die „russisch-amerikanische Zusammenarbeit eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbesserung der internationalen Lage und der Gewährleistung globaler strategischer Sicherheit“ darstelle. Es bestehe die Notwendigkeit, Rüstungskontroll- und Abrüstungsprobleme, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Verhinderung und Lösung von regionalen Konflikten in regen und regelmäßigen bilateralen Kontakten zu erörtern. Dann aber wird Washington vorgeworfen, „eine unipolare, von den USA wirtschaftlich und machtpolitisch dominierte Weltstruktur“ errichten zu wollen, wogegen es russisches Interesse sei, ein „multipolares System der internationalen Beziehungen“ zu errichten. Auch fehlt nicht der Hinweis, dass ein Aufbau der von den USA erwogenen National Missile Defense (NMD) nationale Sicherheitsinteressen Russlands verletzen würde. Wie es darauf reagieren soll, bleibt aber – von einer Anspielung auf „adäquate Maßnahmen“ abgesehen - unklar.

Ein weiterer roter Faden, der sich durch das außenpolitische Konzept zieht, ist die Befürchtung, dass aufgrund der schwachen Position des Landes irgendetwas unter Ausschluss Russlands entschieden werden könnte. Das zeigt sich unter anderem auch bei der Behandlung von Konflikten in diesem Dokument – man kann sogar den Eindruck gewinnen, als sei seinen Autoren die „gleichberechtigte Beteiligung“ Russlands wichtiger als die Konfliktlösung selbst. So wird beispielsweise erklärt: „Anstrengungen werden darauf konzentriert, die gleichberechtigte Teilnahme Russlands bei der Lösung des Korea-Problems zu gewährleisten“. Im Nahen Osten, einer „reichen und für unsere Interessen wichtigen Region dieser Welt“, sollte Russland „unter Anwendung seines Status als Co-Sponsor des Friedensprozesses eine Linie der aktiven Teilnahme am Normalisierungsprozess durchführen“; eine der „prioritären Aufgaben“ in dieser Region müsse es sein, Moskaus „Positionen wiederherzustellen und zu verstärken“.

Ähnlich wie mit den Zielsetzungen der russischen Außenpolitik verhält es sich mit regionalen Prioritäten. Das Dokument erweckt den Anschein, als verdiene jede Region, jeder regionaler Zusammenschluss und verschiedene Länder innerhalb unterschiedlicher Regionen „prioritäre“ Aufmerksamkeit. So heißt es anfangs im entsprechenden Abschnitt des Konzepts, die multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit mit den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) stelle eine „prioritäre Richtung“ der russischen Außenpolitik dar. Dann heißt es aber weiter, dass die Beziehungen Moskaus zu den europäischen Staaten „traditionell eine prioritäre Richtung“ dieser Politik seien, an der nicht gerüttelt werden solle. Insbesondere habe die OSZE seit der Helsinki-Schlussakte (1975) nichts an ihrer Bedeutung eingebüßt, und Russland werde „entschlossen einer Einschränkung ihrer Funktionen entgegentreten“. Die EU sei „einer der wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner“; die Zusammenarbeit mit den Staaten Westeuropas (und vor allem Großbritannien, Deutschland, Italien und Frankreich) sei eine „wichtige Ressource für die Verfolgung der russischen Nationalinteressen“; auf dem Balkan sei die Aufrechterhaltung der jugoslawischen Souveränität „prinzipiell wichtig“. Auch Asien habe eine „wichtige und wachsende

Bedeutung“, und die Entwicklung von freundschaftlichen Beziehungen insbesondere mit China und Indien sei „eine der wichtigsten Richtungen der russischen Außenpolitik in Asien“; schließlich sei es ebenfalls „wichtig, auch weiterhin die Beziehungen zu Iran zu entwickeln“. Im Grunde genommen sind es nur die Beziehungen zu den Staaten Schwarzafrikas und Lateinamerikas, die nicht als „prioritär“ oder „wichtig“ eingestuft werden.

Im Zusammenhang mit der Kritik an der Politik von Außenminister Andrej Kosyrew (der bis Anfang 1996 im Amt war) als „idealistisch“ und „romantisch“ vor allem ab Herbst 1992 gab es im Moskauer außen- und sicherheitspolitischen Establishment erhebliche Auseinandersetzungen darüber, ob Russland eine „euroatlantische“ Ausrichtung beibehalten oder – bewusst im Gegensatz zu den USA und als Reaktion auf die NATO-Osterweiterung – Anstrengungen unternehmen sollte, ein kontinentales, „euroasiatisches“ (oder „eurasisches“) Bündnis zu schmieden. Im Rahmen dieser Diskussion und unter dem Slogan einer „multipolaren Welt“, die es zu errichten gelte, war unter Jewgenij Primakow als Außenminister (ab Januar 1996) und Premierminister (1998/99) oft davon die Rede, „strategische Partnerschaften“ mit China und Indien zu entwickeln und die Beziehungen Moskaus zu seinen „traditionellen“ Verbündeten zu verbessern. Gemeint waren hier offenbar Länder, mit denen die Sowjetunion eng verbunden war, so der Iran, der Irak, Libyen, Syrien und Nordkorea. Sie alle wurden oder werden von Washington als „Schurken“- oder „Problem“-Staaten eingestuft. Wahrscheinlich aufgrund der akuten Interessengegensätze innerhalb der GUS und der unterschiedlichen Eigeninteressen anderer potenzieller Mitglieder eines kontinentalen Bündnisses fehlen derartige Konstruktionen im Konzept. Vermutlich aus ähnlichen Gründen tauchen dort auch nicht irgendwelche „strategische Partnerschaften“ auf, und von den Beziehungen Moskaus zu den „traditionellen Verbündeten“ (der Sowjetunion) wird nur, wie erwähnt, der Iran genannt. Andererseits wird aber auch eine Prioritätensetzung zugunsten Europas vermieden. So deutet beispielsweise nichts im Konzept darauf hin, dass sich Russland primär als eine europäische Macht oder kulturell, zivilisatorisch und historisch als integralen Bestandteil Europas (selbstverständlich mit Interessen in Asien) begriffe. Und gerade weil dies nicht der Fall ist, wird ebenfalls der Eindruck vermieden, dass sich Russland als Teil einer euroatlantischen Wertegemeinschaft betrachte.

Diese Unterlassung mag in einem allgemein gehaltenen außenpolitischen Grundsatzdokument lediglich verwundern. Als befremdlich muss jedoch erscheinen, wenn das eindeutige Bekenntnis zu Europa auch in jenem Dokument fehlt, in dem es um die Beziehungen Russlands zur EU geht, nämlich der „Mittelfristigen Strategie“. In diesem Dokument kommen sogar Abgrenzungstendenzen zum Ausdruck. So wird dort gleich anfangs klargestellt, dass es bei der Entwicklung der Beziehungen Russlands zur EU auf mittlere Sicht (bis 2010) nicht um die Integration in eine westliche Institution gehen soll, sondern um die Errichtung einer „strategischen Partnerschaft“, die wiederum auf „Vertragsbeziehungen“ beruhen soll. Insofern ähnelt das Bild, das dem Dokument zugrunde liegt, sehr dem der NATO-Russland-Grundakte: Bei Russland und der EU (mutatis mutandis Russland und der NATO) handle es sich um zwei gleichrangige Partner, bei Russland sogar um eine „Weltmacht“ (mirowaja derzhawa), die sich über zwei Kontinente erstrecke. Infolgedessen zeigt sich Moskau nicht an Integration im westlichen Sinne als freiwillige Abgabe von Souveränität an supranationale Institutionen interessiert: Russland, so heißt es in der „Mittelfristigen Strategie“, „muss die Freiheit behalten, seine Innen- und Außenpolitik zu bestimmen und auszuführen“ sowie „die Unabhängigkeit seiner Positionen und Aktivitäten in internationalen Organisationen“ und „seinen Status und Vorteile als euroasiatischer Staat und größtes Land der GUS“ zu wahren. Es geht Moskau auch nicht um eine übergreifende Integration von EU und GUS, sondern darum, „die positive Integrationserfahrung der EU für die Stärkung und Entwicklung von Integrationsprozessen im GUS-Raum zu nutzen“.

Ebenso diplomatisch nicht gerade geschickt wird in der „Mittelfristigen Strategie“ klargelegt, dass die Zusammenarbeit Russlands mit der EU nicht als Vorstufe oder Teil einer euroatlantischen Sicherheitspartnerschaft gewertet werden dürfe. Die Absichten lassen sich vielmehr traditionellen sowjetischen Bemühungen zuordnen, Europa von Amerika zu trennen oder zumindest Differenzen zwischen diesen beiden – wie sie damals genannt wurden – „Machtzentren des Imperialismus“ zu instrumentalisieren. So heißt es zwar in dem entsprechenden Abschnitt eingangs noch verhältnismäßig vorsichtig, die Europäer sollten selbst ihre Sicherheit gewährleisten, „ohne die Vereinigten Staaten und NATO zu isolieren, aber auch, ohne ihnen eine Monopolstellung auf dem Kontinent“ einzuräumen. Dann wird aber gleich weiter gesagt, Russland müsse eine Haltung zur Sicherheits- und Verteidigungsidentität der EU/WEU festlegen und „politische und militärische Kontakte mit der WEU als einem integralen Bestandteil der EU entwickeln ...“, was unter anderem dazu beitragen könnte, ein Gegengewicht zum NATO-Zentrismus in Europa“ zu bilden.

2. Sicherheitspolitik

Im Januar 2000 setzte Putin per Dekret auch ein neues Sicherheitskonzept in Kraft. Damit waren nur wenig mehr als zwei Jahre seit der Verabschiedung des ersten Konzepts unter Jelzin im Dezember 1997 vergangen.¹² Der Form nach handelt es sich bei dem neuen Dokument lediglich um eine Anpassung der ersten Version an neue internationale Bedingungen. Inhaltlich unterscheidet es sich aber in wichtigen Punkten. Das alte Konzept enthielt Formulierungen, die damals schon einem wieder aufgeblühten nationalkonservativen „patriotischen Konsens“ entgegenstanden und insbesondere von einem großen Teil der Militärführung abgelehnt wurden. Die Entstehung einer multipolaren Welt wurde als dominante Entwicklungsrichtung in den internationalen Beziehungen bezeichnet. Militärische Macht in der Weltpolitik spiele zwar weiterhin eine wichtige Rolle, doch politische, wirtschaftliche, wissenschaftlich-technologische, ökologische und informationstechnische Faktoren gewönnen zunehmend an Bedeutung. Die Bedrohungen der nationalen Sicherheit Russlands hätten derzeit keinen militärischen Charakter; sie seien vielmehr hauptsächlich innerer Natur und gründeten auf wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Problemen. Die Darstellung der inneren Bedrohungen erhielt dementsprechend großen Raum. Sogar die nukleare Abschreckungsfähigkeit Russlands wurde in diesen Zusammenhang gestellt: Der nukleare Schirm und die Neuordnung der Beziehungen zur Außenwelt hätten es Russland leichter gemacht, „die Ressourcen des Staates und der Gesellschaft neu zugunsten einer prioritären Lösung der akuten inneren Probleme zu verteilen“.

Derartige vernünftige und klare Formulierungen sind im neuen Sicherheitskonzept nicht mehr enthalten. Dort heißt es nun, die Bedeutung militärischer Faktoren in der internationalen Politik sei grundlegender Natur. Ein Kampf zweier sich gegenseitig ausschließender Tendenzen zeichne sich ab: Dem Trend zur Multipolarität auf der einen Seite stehe das Streben gegenüber, „eine Struktur der internationalen Beziehungen zu schaffen, die auf der Dominanz der entwickelten westlichen Länder unter Führung der USA beruht“. Dieses Dominanzstreben ziele auf die „einseitige Lösung von Schlüsselproblemen vor allem mit militärischer Gewalt und unter Umgehung grundlegender Normen des Völkerrechts“. Unbeschadet der Tatsache also, dass Moskau – wenn auch nur widerwillig – der UNO-Resolution 1244 (1999) als Bestandteil des G8-Friedensplans zustimmte und dadurch praktisch das militärische Vorgehen der NATO gegen Slobodan Miloševićs Jugoslawien (Operation „Allied Force“) nachträglich legitimierte, wird im Sicherheitskonzept die

12 Text des Sicherheitskonzepts vom Dezember 1997: *Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii* (Konzept der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation), in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 26.11.–3.12.1999, S. 1, 4.

grundsätzliche russische Auffassung indirekt bestätigt, dass der Luftkrieg eine völkerrechtswidrige Aggression gegen einen souveränen Staat gewesen sei.

Der Kosovo-Krieg der NATO wird zwar nicht ausdrücklich im Konzept erwähnt, aber er zieht sich unausgesprochen wie ein roter Faden durch die Aufzählung außen- und sicherheitspolitischer Bedrohungen. Angespielt wird auf ihn beispielsweise mit der Behauptung, die Sicherheit Russlands werde durch das Bestreben bestimmter Staaten und internationaler Zusammenschlüsse beeinträchtigt, die Rolle der UNO und der OSZE bei internationalen Konfliktlösungen zu schwächen. Noch deutlicher kommt die im Kontext des Kosovo-Konflikts geäußerte Kritik Moskaus am westlichen Bündnis in der These zum Ausdruck, eine ernste Sicherheitsgefährdung Russlands liege in der „in den Rang einer strategischen Doktrin erhobenen Praxis der NATO, außerhalb des Geltungsbereichs des Blocks militärische Gewalt auch ohne Sanktion des UNO-Sicherheitsrates anzuwenden“.

Bei der Diagnose der möglichen Bedrohungen der nationalen Sicherheit werden zwar wie in der Fassung vom Dezember 1997 die ungelösten inneren Probleme allen anderen Risikofaktoren vorangestellt. Die Verbindung der inneren Schwäche Russlands mit zunehmenden äußeren Gefahren wird aber stärker akzentuiert. Zusammenhänge zwischen „Ethnoegoismus, Ethnozentrismus und Ethnoseparatismus“ sowie politischem und religiösem Extremismus und Chauvinismus in Russland und dem „internationalen Terrorismus“ werden aufgezeigt. Wiederum wird auf den Konflikt in Tschetschenien angespielt, wenn gesagt wird, dass sich der „internationale Terrorismus“ das Ziel gesetzt habe, Russland zu „destabilisieren“.

Wie soll Russland aus Sicht der Autoren des neuen Dokuments den vielfältigen inneren und äußeren Bedrohungen begegnen? Die Antworten auf diese Frage sind widersprüchlich. Was Innenpolitik und Wirtschaft betrifft, ist von notwendigen Rechtsreformen und einer besser funktionierenden, sozial orientierten Marktwirtschaft die Rede. Im Wesentlichen aber wird der Schwerpunkt der angeblich notwendigen Maßnahmen auf staatliche Intervention gelegt. Der Staat soll „strukturelle Deformationen“ in der Wirtschaft beseitigen, Investitionen vornehmen, Prioritäten für wissenschaftliche Forschung und technologische Innovation setzen und neue, im militärischen Sektor entwickelte Produkte und Prozesse der zivilen Wirtschaft zugute kommen lassen. Staatliche Regulierung ausländischer Firmen wird mit der Zielrichtung gefordert, ihren Zugang zu strategisch wichtigen Ressourcen und Schlüsselindustrien zu begrenzen. Vergeblich sucht man allerdings nach Überlegungen, wie Eigeninitiative, fairer Wettbewerb, regionale Autonomie und kommunale Selbstverwaltung gefördert werden könnten. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, so muss man folgern, sollen von oben nach unten entwickelt werden.

Im Bereich Außenpolitik werden entgegen der im Moskauer Establishment verbreiteten Mischung aus verletztem Stolz und Großmachtanspruch einige nüchterne und maßvolle Akzente gesetzt. Beispielsweise werden die Herstellung vorteilhafter Bedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes und die Erhaltung globaler und regionaler Stabilität als hervorragende außenpolitische Ziele bezeichnet – ganz in Übereinstimmung mit westlichen Vorstellungen. Dasselbe gilt für andere erklärte Ziele, so beispielsweise für Begrenzung und Beseitigung von Massenvernichtungswaffen, Anpassung konventioneller und nuklearer Rüstungskontrollabkommen an veränderte internationale Bedingungen, Konfliktregulierung und friedenserhaltende Maßnahmen im Rahmen der UNO und anderer internationaler Organisationen und für internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verbrechen und Terrorismus.

Akzentverschiebungen gibt es allerdings wieder bei der Behandlung militärischer Mittel zur Gewährleistung russischer Sicherheitsinteressen. Zu Beginn des entsprechenden Abschnitts fand sich 1997 noch ein wichtiges Überbleibsel aus der Ära des „Neuen Denkens“: „Russland

strebt keine Parität in der Bewaffnung und dem Umfang der Streitkräfte mit den führenden Staaten der Welt an“. Das Prinzip, nach dem es seine Militärpolitik ausrichte, sei eine „realistische Abschreckung“, die wiederum darauf beruhe, „angemessenen Gebrauch vorhandener Mittel zur Verhinderung einer Aggression“ zu machen. Diese Selbstbindung wurde in der neuen Fassung gestrichen. Jetzt wird die Herstellung eines „stabilen militärstrategischen Gleichgewichts der Kräfte“ jeweils auf „regionaler Ebene“ gefordert. Im neuen Dokument wird auch wieder ein „großmaßstäblicher Krieg“ für möglich gehalten.

Im Einklang mit der Vorstellung von der gewachsenen Bedeutung militärischer Faktoren in der Weltpolitik wird den russischen Streitkräften – und insbesondere der Nuklearkomponente – ein höherer Stellenwert eingeräumt. Im Konzept vom Dezember 1997 hieß es, Russland behalte sich das Recht vor, „alle verfügbaren Kräfte und Mittel, einschließlich Nuklearwaffen, einzusetzen, wenn eine gegen das Land gerichtete bewaffnete Aggression seine Existenz als unabhängiger, souveräner Staat bedroht“. Im neuen Dokument liest man, „notwendig und gerechtfertigt“ sei ein solcher Einsatz schon „im Falle einer bewaffneten Aggression, wenn alle anderen Mittel zur Lösung einer Krisensituation ausgeschöpft oder unwirksam sind“. Weitergehende Formulierungen sowie Konkretisierungen finden sich in der Militärdoktrin.

Die im April 2000 von Putin kurz nach den Präsidentschaftswahlen in Kraft gesetzte Militärdoktrin „konkretisiert“ die im Konzept formulierten Richtlinien „im militärischen Bereich“. Im Gegensatz zum neuen Sicherheitskonzept wurde vor der Endfassung der Doktrin bereits im Oktober 1999 ein Entwurf publiziert.¹³ Nach damaligem Stand der Dinge sah es so aus, als handle es sich in Wirklichkeit um eine Endfassung, die nur noch vom russischen Sicherheitsrat abzusegnen und vom Präsidenten in Kraft zu setzen sei. Die Endredaktion stellte sich aber als äußerst mühsam heraus, und bei den vorgenommenen Veränderungen handelte es sich zum Teil um wichtige inhaltliche Neuformulierungen. So war beispielsweise im Entwurf – ähnlich wie im Sicherheitskonzept – davon die Rede, dass die militärpolitische Lage durch zwei Trends gekennzeichnet sei: Unipolarität und Multipolarität. Der erste gründe sich auf die „Dominanz einer Supermacht“ (gemeint: die USA) und auf die „Lösung von Schlüsselfragen der internationalen Politik mit Hilfe militärischer Gewalt“. Der zweite beruhe auf „gleichen Rechten der Völker und Nationen, der Achtung und Gewährleistung eines Gleichgewichts der Nationalinteressen von Staaten und der Anwendung grundlegender Normen des Völkerrechts“. Russland sehe nur letztere Tendenz als legitim an. In der Endfassung der Militärdoktrin wurde die negative Wertung der USA ersatzlos gestrichen. Hier zeigt sich deutlich die Abhängigkeit auch grundlegender Dokumente von der Tagespolitik: Offensichtlich war es Putin nach den für ihn erfolgreichen Wahlen daran gelegen, neue Ansätze in seiner Politik gegenüber den USA und der NATO nicht sofort wieder durch gegensätzliche Festlegungen einschränken zu lassen. Auch in der Militärdoktrin kommt allerdings klar zum Ausdruck, dass es Moskau darum geht, Russland weiterhin als Nuklearmacht mit modernen strategischen Waffensystemen in der Weltpolitik mitspielen und als ernst zu nehmende Militärmacht im konventionellen Bereich wieder erstehen zu lassen.

Auch die „Grundlagen“ für eine neue Marinedoktrin lassen diese Zielrichtung erkennen. Einerseits heißt es dort, dass der „Aufrechterhaltung und qualitativen Erneuerung des Personals und der Ausrüstung der strategischen Seestreitkräfte“ hohe Priorität zukomme. Andererseits nennt das Dokument eine ganze Reihe weiterer „vorrangige Richtungen“ der Marinepolitik und entsprechende „grundlegende Aufgaben“ der Seestreitkräfte. Dazu gehören unter anderem die „Aufrechterhaltung und Entwicklung der konventionellen Kräfte und Mittel der Kriegsflotte“, „Kontrolle über die Aktivitäten von Marinestreitkräften ausländischer Staaten oder militärpolitischer Blöcke in Gewässern nahe dem Territorium des

13 Voennaja doktrina Rossijskoj Federacii (proekt) (Militärdoktrin der Russländischen Föderation [Entwurf]), in: Krasnaja zvezda, 9.10.1999, S. 3.

Landes sowie in anderen Gebieten des Weltozeans“ und die Errichtung einer Marinepräsenz auf den Weltmeeren, „um Flagge zu zeigen und die militärische Macht des russischen Staates zu demonstrieren“. Diese Aufgaben erinnern stark an vom Oberkommandierenden der Sowjetmarine 1956-85, Admiral Sergej Gorschkow, entwickelte Vorstellungen, weltweit mit Seestreitkräften präsent zu sein. Nach dem drastischen Schrumpfungsprozess und dem Verfall von Waffen und Gerät wäre für die Realisierung derartiger Vorstellungen der Bau von neuen Überwasserschiffen – Flugzeugträgern, Raketenkreuzern und Fregatten mit U-Boot-Begleitschutz und Hilfsschiffen – notwendig.

Bis zum Untergang des Atom-U-Bootes „Kursk“ am 12. August 2000 schien Putin entsprechenden Vorstellungen im Prinzip gar nicht abgeneigt zu sein. Zumindest versicherte er der Marine bei Besuchen der Nordflotte im April und bei der Baltischen Flotte im Juli 2000 seine Unterstützung mit markigen Worten, und sein Sicherheitsrat beschloss, den Flugzeugträger „Admiral Kusnezow“ als den Kern einer Einsatzgruppe im September 2000 ins Mittelmeer zu entsenden. Dieser Schritt soll offensichtlich eine Wiederholung der für den Großmachtsanspruch Russlands abträglichen Situation im Kosovo-Konflikt ausschließen, als es der Marine trotz aller Ankündigungen über die Entsendung einer Flottille nicht gelang, mehr als ein Aufklärungsschiff in die Adria zu entsenden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in den drei Dokumenten zur Sicherheitspolitik (Sicherheitskonzept, Militärdoktrin und „Grundlagen“ einer Marinedoktrin) innere und äußere Bedrohungen wieder stärker akzentuiert, die Notwendigkeit einer Modernisierung der Streitkräfte sowie der Rationalisierung der Wehrstruktur betont und nach Mitteln und Wegen gesucht wird, um Russland wieder als militärische Großmacht aufleben zu lassen. Im Gegensatz zum Sicherheitskonzept und verschiedenen Entwürfen der Militärdoktrin finden sich allerdings in der Endfassung der Militärdoktrin kaum noch Tendenzen zu einer Remilitarisierung der russischen Wirtschaft und Gesellschaft; auch die direkte Polemik gegen die USA und die NATO fehlt. Dennoch gibt es sowohl im Sicherheitskonzept als auch in der Militärdoktrin Aspekte und Aussagen, die kritisch zu bewerten sind:

- Die Autoren haben sich bemüht, den Eindruck zu erwecken, als seien diese für die russische Sicherheitspolitik grundlegenden Dokumente im Konsens entstanden. Dies ist insoweit richtig, als es die mit der Redaktion befassten Vertreter der Schlüsselministerien und Ämter betrifft; letzten Endes aber ist dies ein begrenzter Personenkreis aus der russischen Machtelite, kein repräsentativer Querschnitt der russischen Politik und Gesellschaft. Diesem Zirkel nicht angehörende Gruppierungen und das Parlament waren an der Erstellung der Dokumente nicht beteiligt.¹⁴
- Der Ausschluss breiterer politischer und gesellschaftlicher Gruppierungen muss insbesondere deswegen als Mangel angesehen werden, weil in beiden Dokumenten unklar bleibt, nach welcher Methode die „Nationalinteressen Russlands“ definiert werden. Das bezieht sich sowohl auf die Begrifflichkeit der militärischen Sicherheit als auch auf die Diagnose der Bedrohungen.
- Die Autoren waren sich bei der Neufassung des Konzepts und der Doktrin durchaus der wirtschaftlichen und sozialen Misere ihres Landes bewusst. Unter Anwendung eines erweiterten Sicherheitsbegriffs sehen sie diese Herausforderung auch weiterhin als eine der vielen Bedrohungen der nationalen Sicherheit an. Wie jedoch den inneren

14 Diese kritische Bewertung in diesem und im nachfolgenden Punkt folgt Vadim Solov'ev, *Osnovopolagajuščie dokumenty po nacional'noj bezopasnosti ne obrazujut edinogo paketa. Kelejnost' ich razrabotki črevata dublirovaniem nedostatkov predyduščich variantov* (Die grundlegenden Dokumente zur nationalen Sicherheit stellen kein Paket dar: Die geheime Art ihrer Erstellung birgt die Gefahr einer Wiederholung der Mängel früherer Varianten), in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 26.11.–3.12.1999, S. 1.

Gefährdungen am besten zu begegnen sei, darauf geben sie nur widersprüchliche, unzureichende und in der Zielrichtung oft fragwürdige Antworten.

- In beiden Dokumenten sucht man vergeblich nach einer Prioritätenliste dringlicher Aufgaben. Ob die nuklearstrategischen oder die konventionellen Streitkräfte Vorrang haben sollen, welche Teilstreitkräfte und Waffensysteme in welchem Umfang modernisiert werden sollen – darauf gibt es keine Antwort. Es entsteht der Eindruck, als müsse sich Russland auf alle Eventualitäten vorbereiten – auf einen mit taktischen und strategischen Waffen geführten Nuklearkrieg, auf lokale, regionale oder „großmaßstäbliche“ Kriege, auf friedensschaffende Aufgaben und innerstaatliche militärische Konflikte. Was die Ausgaben anbelangt, hat es mangels Prioritätensetzung auch den Anschein, als könnten Mittel nach dem Gießkannenprinzip verteilt und als sollten alle militärischen und sicherheitsrelevanten Institutionen und Organisationen finanziell in die Lage versetzt werden, auf bestehende und potenzielle Gefahren zu reagieren.
- Im Westen wurde vor allem die in beiden Dokumenten enthaltene Betonung der Rolle von Nuklearwaffen diskutiert. Gerade aber in dieser Hinsicht bringen Konzept und Doktrin im Wesentlichen aber nichts Neues. Das gilt auch für die politische Rolle und die Einsatzprinzipien von Nuklearwaffen. Russland hat sich ja eigentlich lediglich die in der Zeit des Kalten Krieges in der NATO-Strategie verankerten Prinzipien von „extended deterrence“ und „flexible response“ zu eigen gemacht. Kritisch zu bewerten sind allerdings zwei Mängel der nicht so neuen Behandlung von Nuklearfragen: Sie liegen nach dem Urteil eines russischen Militärexperten erstens „implizit in der Annahme, dass der Westen uns angreifen will“; hier handle es sich also praktisch um die „Wiederherstellung des Systems der Konfrontation aus der Sowjetzeit“.¹⁵ Zweitens sei die Senkung der Nuklearschwelle von einem „professionellen Standpunkt aus betrachtet ... unglaublich“. Um glaubwürdig zu sein, müsste Russland nukleare Überlegenheit haben; diese besitze es aber nicht im Verhältnis zum Westen und zu dem unter dem amerikanischen Nuklearschirm stehenden Japan. Infolgedessen sei die Doktrin nicht nur unglaublich, sondern auch unverantwortlich.¹⁶
- Ein weiterer kritischer Punkt ist die Behandlung der konventionellen Streitkräfte. Wenn es richtig ist, dass sie schwach sind bzw. sich sogar in desolatem Zustand befinden, die Truppen infolgedessen eigentlich nur für lokale Kriege oder militärische Konflikte im Inneren gerüstet sind und ein „großangelegter“ konventioneller Krieg durch Senken der Nuklearschwelle abgeschreckt werden muss, dann sollten für die erforderlichen Aufgaben im konventionellen Bereich kleinere, gut ausgerüstete, voll einsatzfähige Einheiten von Berufssoldaten genügen. Davon ist aber weder im Konzept noch in der Doktrin die Rede. Im Gegenteil: Die Autoren der Doktrin „weigern sich schlicht und einfach, von der Idee einer riesigen Wehrpflichtigenarmee abzugehen“ und reproduzieren „im wesentlichen Mobilisierungskonzepte der Sowjetunion“.¹⁷
- Ein letzter Schwachpunkt von Sicherheitskonzept und Doktrin liegt in mangelnder Konkretisierung der Vorstellung für ein einheitliches militärisches Führungssystem und für die Koordinierung der Aktivitäten aller an militärischen Sicherheitsaufgaben beteiligten Kräfte. Auch bei diesem Problem erschöpft sich die Doktrin, in der dies eigentlich hätte geregelt werden müssen, in Allgemeinplätzen. Der Generalstab soll

15 Alexander Golts, Inside Russia's New Military Doctrine, in: Itogi (Internet-Ausgabe), 28.2.2000.

16 Aleksej Arbatov, Vse na vybory! S etoj taktikoj Putin podošel i k voennoj doktrine (Alle zu den Wahlen! Mit dieser Taktik ging Putin auch an die Militärdoktrin heran), in: Obščaja gazeta, 10.-16.2.2000, S. 3.

17 Golts, Inside Russia's New Military Doctrine (Anm. 15).

versucht haben, einen Passus in die Doktrin einzufügen, demzufolge die bewaffneten Kräfte aller „Machtministerien“ nicht nur in Kriegs-, sondern auch in Friedenszeiten unterstellt werden sollten, sei damit aber bei den Chefs eben dieser Ministerien gescheitert. Ein brauchbares Konzept einheitlicher Führung und optimaler Zuteilung von Aufgaben und Ressourcen sei infolgedessen nicht entwickelt worden.¹⁸

Wenn die Grundsatzdokumente einerseits zwar wesentliche Denkansschauungen und Zielrichtungen vorgeben, andererseits aber unter einem Mangel an Konkretisierungen und klarer Festlegung von Prioritäten leiden, genügt es für eine Untersuchung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht, lediglich Textexegese zu betreiben. Tatsächlich ergriffene Maßnahmen und konkrete – auch ungeplante – Entwicklungen und Ereignisse müssen untersucht werden.

III. Die Praxis

1. Putins Außenpolitik

In Putins Außenpolitik ist im Vergleich zu der Jelzins in den letzten Jahren seiner Amtszeit größerer Pragmatismus und größere Flexibilität im Verhältnis zum Westen erkennbar.¹⁹ Schon vor Putins Bestätigung in seinem Präsidentenamt bei den Wahlen im März 2000 war offensichtlich, dass Moskau eher früher als später die als Reaktion auf die NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien von Russland verfügte „Eiszeit“ in den Beziehungen zu den USA und den europäischen NATO-Mitgliedsstaaten beenden musste, um sich nicht weiterhin zu isolieren. Zwar noch mit Jelzin im höchsten Amt, aber bereits mit Premierminister Putin gab Moskau Mitte November 1999 ein erstes entsprechendes, für die europäische Sicherheitspolitik wichtiges Signal: auf der OSZE-Gipfelkonferenz in Istanbul stimmte es der Neufassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) und wenige Tage zuvor einem neuen Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Wiener Dokument 1999) zu.²⁰

Noch vor seiner Wahl zum Präsidenten leitete Putin auch die Normalisierung der Beziehungen Russlands zur NATO ein. Entsprechend meinte Ende Januar 2000 der Leiter der Hauptverwaltung für internationale militärische Zusammenarbeit beim russischen Verteidigungsministerium, General Leonid Iwaschow, dass es zur „Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO keine Alternative gibt“. Moskau sei bereit, „die Beziehungen zum [westlichen] Bündnis wiederherzustellen“.²¹ Mitte Februar besuchte NATO-Generalsekretär George Robertson Moskau, um die Wiederaufnahme der Beziehungen zu konkretisieren. Die russische Regierung vertrat den Standpunkt, dass die Zusammenarbeit vorerst auf die Balkanfrage beschränkt bleiben soll. Mittel- und langfristige Perspektiven wurden ebenfalls erörtert. Außenminister Iwanow sprach sogar wieder davon, dass Russland und die NATO sich als „wichtige strategische Partner“ betrachteten.²² Und in einem Interview mit der BBC Anfang März 2000 schloss Putin einen Beitritt Russlands zum westlichen Bündnis unter der Voraussetzung nicht aus, dass Moskau innerhalb der Allianz als „gleichberechtigter Partner“ behandelt werde.²³

Natürlich weiß auch Putin, dass ein Beitritt Russlands zur NATO in absehbarer Zukunft reine Utopie ist. Seine Bemerkungen waren aber auch nicht Teil einer entsprechenden Initiative zu konkreten Verhandlungen, sondern dienten unter anderem der Klimaverbesserung für die Wiederaufnahme der Gespräche im Rahmen des NATO-Russland-Rats und auf allen in der Grundakte vom Mai 1997 vereinbarten Ebenen.²⁴ Auf der Ebene der Außenminister wurde Ende Mai 2000 in Florenz ein Arbeitsprogramm für den Rat beschlossen, und auf der Sitzung der Verteidigungsminister in Brüssel Anfang Juni 2000 erläuterte Russlands Marschall Igor Sergejew die Vorstellungen Putins über den Aufbau eines regionalen Raketenabwehrsystems (Theater Missile Defense). Diese Gespräche vollzogen

19 Zur russischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Endphase der Jelzin-Ära siehe: Hannes Adomeit, Russische Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Großmachtsanspruch und Wirtschaftsmisere, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000. Hamburg/Berlin/Bonn 2000, S. 513-534.

20 Die Bedeutung der KSE-Vertragsanpassung wird unten erörtert.

21 Interfax (Engl.), 31.1.2000.

22 Auf einer Pressekonferenz mit NATO-Generalsekretär Robertson; Simon Saradzhyan, Russia-NATO Ties Still Cool, in: Defense News, 28.2.2000, S. 20.

23 Patrick E. Tyler, Putin Could See Russia in NATO, in: International Herald Tribune (IHT), 6.3.2000, S. 1.

24 Die genaue Bezeichnung lautet „Ständiger Gemeinsamer Rat“. In der NATO-Russland-Grundakte wird er als „Permanent Joint Council“ (PJC) geführt.

sich vor dem Hintergrund fortlaufender praktischer Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO seit 1996 bei der Friedenssicherung in Bosnien (IFOR/SFOR) und seit Juni 1999 im Rahmen der KFOR im Kosovo. Es gab auch außerplanmäßige Zusammenarbeit: Der stellvertretende Stabschef der russischen Marine, Vizeadmiral Alexander Poboschy, flog - wenn auch mit einiger Verzögerung - am 18. August 2000 nach Brüssel, um mit NATO-Offizieren über Möglichkeiten zur Rettung eventuell noch lebender Seeleute der auf dem Grund der Barentssee liegenden „Kursk“ zu beraten. Dieser Schritt stellte ein Paradoxon dar: Schließlich orientiert sich die Moskauer Militärführung trotz der NATO-Russland-Grundakte mit ihren nuklearen und konventionellen Einsatzszenarios immer noch an von der NATO (angeblich) ausgehenden Bedrohungen.

Der ambivalenten, im Prinzip aber immer noch ablehnenden Haltung gegenüber der NATO und insbesondere gegenüber einer weiteren Runde ihrer Osterweiterung entspricht auch die Konstruktion der Beteiligung der russischen Friedenssicherungstruppen bei SFOR und KFOR. Nach außen hin ist der russische Befehlsstrang eigenständig, de facto sind aber die Truppen bei ihren operativen Einsätzen dem NATO-Oberkommandierenden in Brüssel unterstellt. Um keine falschen Schlussfolgerungen über das Ausmaß der Zusammenarbeit Russlands mit der NATO aufkommen zu lassen, gibt es auch immer wieder kritische Äußerungen aus Moskau, wonach die Kooperation in Bosnien und im Kosovo keineswegs als Modell anzusehen sei. Ähnlich verhält es sich mit der russischen Haltung zum seit Mai 1997 bestehenden Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC), der den übergreifenden Rahmen für eine erweiterte politische Dimension der Partnerschaft bildet. Zwar wurde bereits 1995 zwischen Russland und der NATO vereinbart, im Rahmen der „Partnership for Peace“ (PfP) zusammenzuarbeiten; ein individuelles Partnerschaftsprogramm wurde aber nach wie vor nicht entwickelt. Die immer wieder prinzipiell von Russland zugesicherte Errichtung eines NATO-Informationsbüros in Moskau erfolgte erst im Februar 2001.

Zur neuen Flexibilität in der russischen Politik gegenüber dem Westen unter Putin gehört nicht nur die Wiederaufnahme der Beziehungen zur NATO als Institution, sondern auch das Bemühen mittels einer aktiven Reisediplomatie die Beziehungen zu den NATO-Staaten in Europa und den Mitgliedsstaaten der EU zu verbessern. Beispiele hierfür sind Putins Besuche in London, Rom, Madrid und Berlin im Frühjahr 2000. Sie waren allerdings nur bedingt erfolgreich: Zum einen wurden sie durch den anhaltenden Krieg in Tschetschenien belastet, zum anderen hat sich wahrscheinlich auch in Moskau die Ansicht durchgesetzt, dass der noch in der „Mittelfristigen Strategie“ enthaltene Gedanke, die EU könne ein Gegengewicht zu den USA bilden und von Moskau in seinem Verhältnis zu Washington instrumentalisiert werden, wirklichkeitsfern war. Zumindest gehen heute europäische Überlegungen überwiegend dahin, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und in ihrem Rahmen bereitzustellende militärische Einsatzmittel nicht unabhängig, sondern in enger politischer und militärischer Zusammenarbeit und institutioneller Verbindung mit der NATO und den USA zu schaffen.

Auch bei den wirtschaftlichen Aspekten der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU gibt es auf beiden Seiten Enttäuschung und Ernüchterung. Das betrifft sowohl die Ausführung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens vom Juni 1994 als auch gemeinsame Programme auf der Basis der „Gemeinsamen Strategie“ der EU und der „Mittelfristigen Strategie“ Russlands. Die Enttäuschung hat triftige Gründe. Erstens will die EU mit Hilfe ihrer „Gemeinsamen Strategie“ grundlegende Strukturveränderungen in Russland bewerkstelligen und ein „stabiles, demokratisches und prosperierendes Russland schaffen, das fest in einem geeinten Europa ohne neue Trennlinien verankert ist“. Dagegen liegt der Schwerpunkt der „Mittelfristigen Strategie“ Moskaus auf gleichberechtigter Zusammenarbeit - und das unter der unausgesprochenen Annahme, dass Russland bereits heute die erforderlichen Strukturen besitze, um Kooperation in Europa erfolgversprechend zu

entwickeln. Zweitens gibt es ein Problem bei der Funktion, die dem Staat beigemessen wird: Während sich durch die EU-Strategie unübersehbar die Vorstellung zieht, dass demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen „von unten nach oben“ entwickelt und autonomen Prozessen zwischengesellschaftlicher Integration großer Spielraum eingeräumt werden müssten, wird in der russischen Reaktion die Rolle des Staates sowohl für die innere Entwicklung als auch bei der Gestaltung der Beziehungen Russland-EU hervorgehoben. Drittens haben sowohl potenzielle europäische (und russische) private Investoren als auch Entscheidungsträger in staatlichen Institutionen noch nicht das Vertrauen in die russische Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung gewonnen, das notwendig wäre, um ein intensives Engagement zu rechtfertigen.

Putins europäische Reisediplomatie war unter anderem darauf gerichtet, Vertrauen unter westlichen Regierungsbeamten und Geschäftsleuten zu fördern. Überrascht hat allerdings die Tatsache, dass sein erster Besuch im westlichen Ausland London galt. Aufgrund seiner mehrjährigen Tätigkeit als Geheimagent in der DDR, seiner guten Deutschkenntnisse und der großen Bedeutung Deutschlands für die russische Wirtschaft hätte man eigentlich erwarten können, dass Putins Antrittsbesuch im Westen Berlin gelten würde. Neben Deutschland gehörte auch Frankreich in der Jelzin-Ära zu den bedeutendsten Fürsprechern der neuen russischen Demokratie. Schließlich hatte der Kreml noch 1998 versucht, eine Troika Paris-Moskau-Berlin anzuspannen, um dem „großen Onkel“ (so Jelzin wörtlich) auf der anderen Seite des Atlantiks zu zeigen, dass Europa ihn nicht brauche.²⁵ Man hätte also auch erwarten können, dass vielleicht Paris seine erste Anlaufstelle im Westen sein würde. Präsident Jacques Chirac gehört aber zu den schärfsten Kritikern des russischen Vorgehens in Tschetschenien, und Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte bereits vor seinem Besuch in Moskau im Februar 1999 deutlich gemacht, dass das enge und herzliche deutsch-russische Verhältnis unter seinem Vorgänger Kohl („Saunadiplomatie“) nüchterner und sachlicher werden würde. Putins Erstvorstellung in Großbritannien ist infolgedessen einerseits als Reaktion auf eine veränderte Haltung in Berlin und Paris zu interpretieren, andererseits stellt London in Moskauer Sicht einen wichtigen Brückenkopf für eine mögliche Verbesserung der Beziehungen zu den USA dar.

In der Endphase der Ära Jelzin hatten sich in der russischen außen- und sicherheitspolitischen Elite Vorstellungen verstärkt, dass die USA nicht nur Russlands Schwäche nutzten, um eigene geostrategischen Interessen zu fördern, sondern sogar aktiv die Schwächung ihres Landes betrieben. Washington wurde die Absicht unterstellt, den „traditionellen Einfluss“ Russlands im Baltikum und auf dem Balkan ebenso wie im Kaukasus und in Mittelasien zurückdrängen und durch amerikanische Vorherrschaft ersetzen zu wollen. Es verbreitete sich die Anschauung, dass die USA bestrebt seien, die militärischen Kräfteverhältnisse noch weiter zu ihren Gunsten zu verschieben – im konventionellen Bereich im Rahmen der NATO-Osterweiterung und der „Defense Capabilities“-Initiative und im militärstrategischen Bereich mit Hilfe der Pläne, entgegen den Bestimmungen des ABM-Vertrags eine landgestützte Raketenabwehr aufzubauen, angeblich einzig gegen „Schurken-“ oder „Problemstaaten“, letzten Endes aber mit dem Ziel, die strategischen Offensivwaffen Russlands zu neutralisieren. Vor allem aber wurde Washington die zunehmende Neigung zugeschrieben, internationale politische Probleme mit Gewalt lösen und dafür die NATO als Instrument in und außerhalb Europas nutzen zu wollen. Die Luftangriffe der NATO auf Serbien 1999 fügten sich bruchlos in dieses Interpretationsraster ein.

Parallel zur Wiederaufnahme der partiellen Zusammenarbeit mit der NATO hat Putin sich auch bemüht, die Beziehungen zu den USA zu verbessern. Auf der russisch-amerikanischen

25 Jelzin hatte diese Charakterisierung auf dem Gipfeltreffen des Europarats im Oktober 1997 in Straßburg vorgenommen.

Gipfelkonferenz Anfang Juni 2000 gelang ihm das nur begrenzt. Er blieb einerseits bei seiner prinzipiellen Ablehnung einer Änderung des ABM-Vertrags, räumte aber andererseits in einer gemeinsamen Erklärung mit dem amerikanischen Präsidenten ein, dass die internationale Gemeinschaft einer gefährlichen und zunehmenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und ihre Trägermittel ausgesetzt sei und signalisierte durch seine Unterschrift unter das Abkommen zur Errichtung eines gemeinsamen russisch-amerikanischen Frühwarnsystems, dass er auch zu praktischen Maßnahmen gegen derartige Gefahren bereit sei.

Als Reaktion auf das den USA zugeschriebene Streben nach Weltherrschaft und auf die Osterweiterung der NATO ist in der politischen Klasse Moskaus der Gedanke einer „multipolaren Weltordnung“ entwickelt worden. Es sind aber auch immer wieder Forderungen nach einem kontinental-eurasischen Gegenbündnis laut geworden. Wie oben erwähnt, ist eine der Formen, in denen derartige Tendenzen ihren Niederschlag gefunden haben, die Idee, eine „strategische Partnerschaft“ mit wichtigen Staaten in Asien zu schmieden. Manchmal wird in Moskau auch daran gedacht, mit China und Indien ein „strategisches Dreieck“ zu bilden.²⁶ In der Tat gibt es eine ganze Reihe gemeinsamer Interessen und Sichtweisen dieser drei Länder. Hierzu gehören das Unbehagen an der von ihnen diagnostizierten Dominanz der USA in der Weltpolitik, das Festhalten am UNO-Sicherheitsrat als alleinigem Mandatsträger für Gewaltanwendung, der Widerstand gegen eine Aufweichung des Souveränitätsprinzips, die Ablehnung von „äußerer Einmischung“ in Menschenrechts- und Minderheitenpolitik, Besorgnisse hinsichtlich radikal-islamistischer Bewegungen, der Ausbau nuklearer Fähigkeiten, um die besondere Rolle der jeweiligen Länder als Großmacht zu untermauern, und der Widerstand gegen amerikanische Pläne, ein landgestütztes nationales oder ein regionales Raketenabwehrsystem in Asien aufzubauen.

Diese Liste gemeinsamer Interessen bedeutet allerdings weder, dass strategische Partnerschaften oder ein strategisches Dreieck Wirklichkeit geworden wären, noch, dass dies in naher Zukunft eintreten könnte. Dazu sind die Rivalitäten unter den drei selbst ernannten Großmächten zu tief. Während Moskau aber bereits in der Sowjetära gute Beziehungen zu Indien unterhielt, war das Verhältnis zu China oft gespannt und hatte Ende der sechziger Jahre am Ussuri sogar zu militärischen Auseinandersetzungen geführt. Angesichts der wirtschaftlichen Erfolge und Großmachtambitionen Chinas einerseits und der prekären ökonomischen Lage und der schwachen militärischer Präsenz Moskaus in seinen Fernostprovinzen andererseits gibt es unter der Oberfläche des außen- und sicherheitspolitischen patriotischen Konsenses erhebliche Zweifel, ob beispielsweise die russische Hilfestellung bei der Modernisierung der chinesischen Streitkräfte tatsächlich den mittel- oder langfristigen strategischen Interessen Russlands dient. Über derartige Begrenzungen des russisch-chinesischen Verhältnisses konnte auch die gute Atmosphäre auf den Treffen der beiden Präsidenten Anfang Juli 2000 auf der Gipfelkonferenz der „Shanghai 5“ (Russland, China, Kasachstan, Kirgisien und Tadschikistan) in Duschanbe und bei Putins Besuch Mitte Juli 2000 in Peking nicht hinwegtäuschen.²⁷

Auf diesen Treffen wurde aber – im Gegensatz zum Rückgang des russischen Einflusses auf postsowjetischem Territorium – die gewachsene Rolle Russlands in den zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Usbekistan, Kirgisien und Tadschikistan deutlich. Wie vor ihm schon andere russische Regierungschefs betonte Putin auf einer Sitzung des russischen Sicherheitsrats am 15. Dezember 1999, dass die GUS-Politik „absolute Priorität“ besitze. Im

26 Der Gedanke eines Russland, China und Indien umfassenden „strategischen Dreiecks“ wurde insbesondere von Primakow vertreten; vgl. Tyler Marshall, Russia, China and India: Do Closer Ties Bode U.S. Ill? In: IHT, 28.9.1999, S. 6.

27 Die „Shanghai 5“ leiten ihren Namen aus der ersten Sitzung dieser Gruppe im Jahre 1996 in der in diesem Begriff enthaltenen chinesischen Hafenstadt ab. Auf dieser Sitzung wurden vor allem Grenzprobleme und vertrauensbildende Maßnahmen erörtert. Seitdem hat sich die Agenda der Fünf erweitert.

Einzelnen führte er aus: „Ohne irgendwen oder irgendetwas innerhalb unserer Zone strategischer Interessen hervorzuheben, sollten wir jedem dieser Staaten eine strategische Partnerschaft anbieten. Gerade hinsichtlich der Ereignisse der letzten Monate – in Kirgisien, in Usbekistan und in einigen anderen Staaten – muss es für jeden klar geworden sein, dass die ehemaligen Sowjetrepubliken natürliche Verbündete im exsowjetischen Raum sind. ... Russland muss mit diesen Staaten ohne Ambitionen und auf der Grundlage der Gleichheit zusammenarbeiten“.²⁸

Hier klang Enttäuschung darüber an, dass sich die GUS, die ursprünglich in Moskau als eine Art Nachfolgeorganisation der UdSSR und von ihm geführtes Koordinationsgremium konzipiert war, als unbrauchbares Instrument russischer Politik herausgestellt hat. Diese Organisation war nicht in der Lage, die wirtschaftliche Integration voranzutreiben. Auch im sicherheitspolitischen Bereich hat sich die GUS als unwirksam herausgestellt. Den Vorstellungen des sicherheitspolitischen Establishments in Moskau zufolge sollte der 1992 unterzeichnete Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit im Wesentlichen dazu dienen, die durch den Zerfall der Sowjetunion zerrissenen Militärbeziehungen in dieser Region wiederherzustellen und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Derartige Vorstellungen mussten schon damals als unrealistisch gelten – insbesondere, weil sich neben anderen GUS-Staaten vor allem die Ukraine weigerte, den Vertrag zu unterzeichnen. Heute gehören ihm auch nur noch sechs der neun ursprünglichen Vertragsmitglieder an.²⁹ Putin hat aus der Organisationsschwäche der GUS Konsequenzen gezogen und setzt Hebel zur Erweiterung des russischen Einflusses jetzt hauptsächlich auf bilateraler und subregionaler Ebene an. Ein Beweisstück für diesen Neuansatz ist die von Putin kurz nach seiner Amtseinführung verfügte Auflösung des Ministeriums für GUS-Angelegenheiten. Ein anderes ist eine auf der GUS-Gipfelkonferenz in Moskau im Juni 2000 vorgenommene terminologische Veränderung: Die „Friedenstruppen der GUS“ in Tadschikistan sollen nicht mehr mit dieser organisatorischen Zuordnung geführt, sondern als in diesem Land stationierte russische Truppen bezeichnet werden.

Die Anwesenheit von 8 000 russischen Soldaten in Tadschikistan und einigen tausend Grenztruppen an der tadschikisch-afghanischen Grenze deutet auf eine wesentliche Ursache für die Stärkung des russischen Einflusses in Zentralasien hin - die Abhängigkeit der dortigen autoritären Regimes von der Unterstützung Moskaus vor allem im Sicherheitsbereich. Dies betrifft neben Tadschikistan auch Usbekistan und Kirgisien, wo seit 1999 grenzüberschreitende bewaffnete Aktivitäten militanter islamischer Gruppen und terroristische Anschläge zugenommen haben. Putins entschlossenes Vorgehen gegen die tschetschenischen „Banditen“ und „Terroristen“ seit August 1999 hat offenbar die Präsidenten Imomali Rachmonow (Tadschikistan), Islam Karimow (Usbekistan) und Askar Akajew (Kirgisien) beeindruckt. Zudem scheint ihnen klar geworden zu sein, dass es verfehlt wäre, auf wirksame Hilfe von der USA oder der NATO gegen den Terrorismus zu bauen.

Im Einklang mit der Differenzierung der GUS-Politik Putins nach bilateralen und subregionalen Kriterien sind auch Russlands Beziehungen zu Belarus zu bewerten.³⁰ Der Prozess der Annäherung beider Staaten hat nach der Ratifizierung des Unionsvertrages in

28 Auf einer Sitzung des nationalen Sicherheitsrats, an der Putin in seiner Eigenschaft als Regierungschef teilnahm; Bericht des russischen Fernsehsenders NTV, 15.12.1999, in: SWP SU/3720 B/6, 17.12.1999.

29 Der Vertrag trat im April 1994 in Kraft. Ursprünglich war er nur von Russland, Armenien, Kasachstan, Usbekistan, Kirgisien und Tadschikistan unterzeichnet worden. Aserbaidschan und Georgien traten 1993 dem Vertrag bei, Belarus 1994. Seine Laufzeit betrug fünf Jahre. Auf dem Moskauer GUS-Gipfel im April 1999 weigerten sich Georgien, Aserbaidschan und Usbekistan, einer Vertragserneuerung zuzustimmen.

30 Die Darstellung der Beziehungen Russlands zu Belarus folgt Heinz Timmermann, Putin: Härtere Gangart gegenüber Minsk: Die Beziehungen Russland-Belarus im Zeichen des Unionsstaats-Vertrags, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Köln), Aktuelle Analysen, 32/2000.

Minsk und Moskau Ende 1999, Anfang 2000 und der Registrierung des neuen „Unionsstaats“ beim UNO-Sekretariat einen neuen Höhepunkt erreicht. In der neuen Militärdoktrin wird Belarus als (von Russland selbst natürlich abgesehen) einziges Land überhaupt mit folgender Feststellung erwähnt: Russland „betreibt gemeinsam mit Belarus Verteidigungspolitik, koordiniert mit ihm die Aktivitäten im Bereich des militärischen Aufbaus, der Entwicklung der Streitkräfte der Mitgliedsstaaten des Unionsstaates und der Errichtung der militärischen Infrastruktur“. Und im neuen außenpolitischen Konzept heißt es, dass die Stärkung der „Union“ mit Belarus „erstrangige Bedeutung“ habe; dieses Gebilde repräsentiere „in der gegenwärtigen Etappe die höchste Form der Integration zweier souveräner Staaten“. Putin will offensichtlich den Vereinigungsprozess beschleunigen. Die Stunde der Wahrheit dieser „höchsten Form der Integration“ hat aber noch nicht geschlagen. Minsk wehrt sich dagegen, dass Moskau die wesentlichen Parameter der Haushalte, der Steuergesetzgebung, der Tarife und des Zollwesens festlegen und die russische Zentralbank zum einzigen Geldemissionszentrum des Einheitsstaats machen will. Die Frage nach den Kosten dieser Sonderbeziehungen ist in Moskau nach wie vor ungeklärt. Immer noch subventioniert Russland zu einem erheblichem Teil die ineffiziente belorussische Wirtschaft. Während beispielsweise der russische Gasmonopolist „Gazprom“ Minsk für 1.000 Kubikmeter Erdgas einen Preis von 27 US-Dollar berechnet, muss Kiew 60 Dollar bezahlen.

Während eine Reintegration von Belarus in einen gemeinsamen Staatsverband zumindest denkbar ist, ist die Unabhängigkeit der Ukraine ein Faktum, an dem auch in Moskau nicht mehr zu rütteln ist. Das hat auch die Staatsduma (Unterhaus des russische Parlaments) eingesehen, als sie im Dezember 1998 den „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft“ ratifizierte. In dem Vertrag erkennt Russland die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine an und gibt seine Ansprüche auf die Krim auf – ein wichtiges Zugeständnis, das auch in den Abkommen zur Aufteilung der ehemals sowjetischen Schwarzmeerflotte und der Pacht und Nutzung von Anlagen in deren Hauptstützpunkt Sewastopol bei Wahrung der ukrainischen Souveränität seinen Ausdruck findet. Wie auch der Besuch Putins in Kiew auf dem Weg über Minsk und London im April 2000 zeigte, werden (analog zu den Beziehungen Putin – Schröder) die eher herzlichen persönlichen Beziehungen zwischen Jelzin und dem ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma von einem nüchterneren Verhältnis zwischen Putin und Kutschma abgelöst. Der Hebel, den die russische Führung offenbar stärker gegen Kiew ansetzen will, ist die große Energieabhängigkeit der Ukraine. Im Dezember 1999 beschuldigte „Gazprom“ wieder die Ukraine, die Gasleitungen nach Westen anzuzapfen, und Moskau stellte sogar teilweise seine Öllieferungen wegen nicht bezahlter Schulden ein. Die Position Kiews wird jetzt dadurch (weiter) geschwächt, dass Russland Gaspipelines bauen möchte, welche die Ukraine umgehen.

Im Nordkaukasus wird Putins Politik hauptsächlich von dem andauernden Krieg in Tschetschenien bestimmt. Trotz intensiver Kriegführung und einer immer noch umfangreichen Präsenz von Militär- und Sicherheitskräften ist es ihm nicht gelungen, die Kontrolle über die abtrünnige Republik völlig wiederherzustellen. Die inneren und grenzüberschreitenden Konflikte in dieser Region – in und zwischen Inguschetien und Nordossetien, in Dagestan, Kabardino-Balkarien und weiter südlich zwischen Georgien und dem separatistischen Abchasien sowie zwischen Aserbaidschan und Armenien (um Berg-Karabach) – eröffnen Russland immer wieder Möglichkeiten, Einfluss auf die Geschehnisse der betreffenden Republiken und Staaten auszuüben. Andererseits ist dieser Einfluss keineswegs stabil; Erfolge werden von Rückschlägen abgelöst. Stabilisierung schlägt sich aber tendenziell in den neuen Staaten als Stärkung ihrer Unabhängigkeit nieder und wirkt sich als Schwächung russischen Einflusses aus. Ein Mittel, um Moskaus Einfluss zu bewahren, war der Druck, den es auf Tiflis und Baku ausgeübt hat, sich aktiver bei der „Terroristenbekämpfung“ im Nordkaukasus zu beteiligen und russischen Truppen zu gestatten, von ihren Basen in

Georgien aus nach Norden zu marschieren, um die tschetschenischen Guerillakämpfer von beiden Seiten der tschetschenisch-georgischen Grenze in die Zange zu nehmen und ihnen die Nachschubwege über Aserbaidschan und Dagestan abzuschneiden.

Der Druck hat zwar Tiflis und Baku aufgeschreckt, aber keine wesentliche Änderung ihrer auf größere Unabhängigkeit von Moskau gerichteten Politik bewirkt. Und wenn sich Usbekistan in der noch Georgien, die Ukraine, Aserbaidschan und Moldowa (Moldau) umfassenden Vereinigung GUUAM wieder stärker an Moskau anlehnt, sind die südkaukasischen und anderen Staaten dieser subregionalen Koalition derzeit keineswegs bereit, ihrer Kooperation in dieser Organisation ein Ende zu setzen. Eingeschränkt wird der russische Einfluss im Kaukasus auch durch die amerikanische Politik. Nach der Auflösung der Sowjetunion galt Zentralasien – vor allem im Vergleich zu den baltischen Staaten und der Ukraine – in Washington als weniger wichtig. Der Türkei wurden infolgedessen gewissermaßen stellvertretend für die USA sicherheits- und ordnungspolitische Aufgaben in der kaukasisch-zentralasiatischen Großregion eingeräumt. 1997 hat Washington allerdings klargestellt, dass es diese Region als zur Sphäre der „nationalen Interessen“ der USA gehörend betrachtet. Die Öl- und Gasvorkommen der Region hatten und haben damit viel zu tun. Nicht zuletzt aufgrund von Einwirkung und Einfluss der USA hat Moskau eine wichtige Runde in den Auseinandersetzungen über die Führung der Hauptausfuhrleitung (Main Export Pipeline) für das Erdöl des kaukasischen Kontinentalsockels verloren: Am Rande der OSZE-Gipfelkonferenz in Istanbul im November 1999 unterzeichneten die Präsidenten der Türkei, Aserbaidschans, Georgiens und Turkmenistans ein Abkommen, das eine Trassenführung für den Export des kaspischen Öls von Baku über Aserbaidschan und Georgien zum osttürkischen Mittelmeerhafen Ceyhan vorsieht. Die Verwirklichung dieses Projekts würde vermutlich dazu beitragen, die Wirtschaft und politische Unabhängigkeit der beteiligten Staaten zu stärken und Moskaus Einfluss zu verringern.

An der Politik Russlands gegenüber den Staaten im Baltikum und Mittelosteuropa hat sich bisher unter Putin wenig geändert. In diesem westlichen und nordwestlichen Vorfeld Russlands hat es den Anschein, als habe es sich mit der Lösung der drei baltischen Staaten aus dem Staatsverband der UdSSR und der Westorientierung der ostmittelosteuropäischen Staaten nach dem Zusammenbruch von Warschauer Pakt und COMECON nicht abgefunden. Deutlicher als in anderen Regionen der ehemaligen Sowjetunion hat Moskau im Baltikum eine kompromisslose Haltung eingenommen und immer wieder Druck auf die dortigen neuen Regierungen und Parlamente ausgeübt. Dieser besteht in Moskaus lautstarkem Eintreten für die „Rechte der russischsprachigen Minderheiten“ in Estland und Lettland und der Polemik gegen „massive Menschenrechtsverletzungen“ in diesen beiden Ländern; scharfem Widerstand gegen die Absicht aller drei baltischen Staaten, der NATO beizutreten; der Weigerung, die von Sowjetrußland mit den baltischen Staaten 1920 geschlossenen Friedensverträge und der darin bezeichneten Grenzen als gültig anzuerkennen; und dem unveränderten Standpunkt, dass die Anträge der baltischen Staaten im Jahre 1940 auf Aufnahme in den Staatsverband der UdSSR von den drei Parlamenten freiwillig vollzogene Akte gewesen seien. Auch zu anderen mittelosteuropäischen Staaten blieben Moskaus Beziehungen unter Putin bisher gespannt. Unverändert sind auch die – objektiv nicht unbegründeten – Besorgnisse Moskaus, dass die Mitgliedschaft Polens, Ungarns und Tschechiens in der NATO und die Aufnahme weiterer mittelosteuropäischer und der baltischen Staaten in das westliche Bündnis sowie die Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen dieser Länder mit der EU dazu führen könnten, dieses westliche Vorfeld Russlands dem Einfluss Moskaus fast gänzlich zu entziehen und eine neue militärpolitische und wirtschaftliche Trennungslinie von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer entstehen zu lassen.

Nach all dem zu urteilen, was Putin bisher gesagt und getan hat, will er Russland in dieser Region und weltweit zu alter oder neuer Größe verhelfen. In seiner Sicht sind ganz offensichtlich die Wiederherstellung eines starken Staates, wirtschaftliches Wachstum und die Modernisierung der Streitkräfte zentrale Instrumente, um dieses Ziel zu verwirklichen.

2. Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Putin hat sich im Laufe seiner steilen Karriere vom Chef des Föderalen Sicherheitsdienstes (FSB) und Sekretär des russischen Sicherheitsrats zum Premierminister und Präsidenten mit den Vorstellungen und Interessen des Moskauer außen- und sicherheitspolitischen Establishments der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre identifiziert. Diese waren darauf gerichtet, den Trend zu sinkenden Anteile der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), einschneidenden Kürzungen der Personalstärke der Streitkräfte und Sondertruppen, Überalterung der Waffen und der militärischen Ausrüstung und zum sozialen Abstieg des Militärs aufzuhalten. Die von Jelzin im Juli 1997 und 1998 per Dekret festgelegten Grundrichtungen einer umfassenden Militärreform sollten zwar der Modernisierung des Militärwesens dienen, verletzen aber auch wesentliche Partikularinteressen der Streitkräfte oder von Teilstreitkräften und Sondertruppen. So wurde noch unter Jelzin die Reduzierung der Streitkräfte fortgesetzt; ihr Umfang ging von 1,8 Millionen im Jahre 1994 auf gegenwärtig nominal 1,2 Millionen und real vermutlich auf 1 Million Mann zurück. Die Streitkräfte wurden umstrukturiert. Die Eingliederung der Truppen der Weltraumstreitkräfte und der Truppen der Weltraumverteidigung in die Strategischen Raketentruppen wurde abgeschlossen. Auch die Vereinigung der Truppen der Luftverteidigung und der Luftstreitkräfte zu einer einzigen Teilstreitkraft ist erfolgt. Damit gibt es heute nur noch vier Teilstreitkräfte (Landheer, Luftwaffe, Marine und Strategische Raketentruppen). Fortschritte sind ebenfalls bei der Aufstellung von zehn Großeinheiten in vollem Bereitschaftsgrad gemacht worden. Dasselbe gilt für die Neuordnung der Militärbezirke.

Der Verlauf der Militärreform zeigt, dass technokratische, organisatorische und professionelle Kriterien wichtiger genommen werden als politische und gesellschaftliche Gesichtspunkte. Von notwendigen Veränderungen im Militärwesen im Einklang mit Demokratisierung, Aufbau einer zivilen Gesellschaft und ziviler Kontrolle der Streitkräfte war schon vor Putin kaum noch die Rede. Selbst der Begriff „Militärreform“ ist mittlerweile im außen- und sicherheitspolitischen Establishment verpönt und wurde durch „militärische Entwicklung“ oder „militärischer Aufbau“ ersetzt. Auch andere Zielrichtungen der Militärreform haben konservative Kräfte im Establishment erfolgreich blockiert. Das gilt für die ursprünglich geplante Umstrukturierung der „anderen“ Truppen – insbesondere der Inneren Truppen des Innenministeriums (MWD) – sowie die Zusammenfassung aller sicherheitspolitisch relevanten Aktivitäten in den Grenzen der neuen Militärbezirke: Der Widerstand des Establishments der Sondertruppen gegen weitere Kürzungen und organisatorische Veränderungen in ihrem Verantwortungsbereich konnte nicht gebrochen werden. Der Wirrwarr von Streitkräften und Sondertruppen mit ihren vielfältigen Aufgabenüberschneidungen besteht infolgedessen weiter. Auch von einer einheitlichen Militärstruktur und Führung ist Russland noch weit entfernt.

Im organisatorischen Bereich ist der Umfang aller bewaffneten Kräfte weiterhin ein ungelöstes Problem. Sollte es tatsächlich Teil der angestrebten Veränderungen sein, die Zahl der Angehörigen der Streitkräfte und Sondertruppen einschließlich aller den bewaffneten Verbänden zugeordneten Zivilangestellten bis zum Jahre 2005 auf insgesamt 1,5 Millionen zu verringern, wäre noch eine enorme – politische, bürokratische und vor allem finanzielle – Kraftanstrengung notwendig. Der Generalstab besteht aber darauf, dass 1,2 Millionen Mann die „Untergrenze der optimalen Personalstärke“ allein für die Streitkräfte darstelle. Vorgabe der Militärreform ist ein (in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre nie erreichter) Anteil der

Militärausgaben am BIP in Höhe von 3,5 %. Demgegenüber kommen sowohl russische als auch westliche Militärwissenschaftler in gut recherchierten Studien zum Ergebnis, dass auch bei günstiger Wirtschaftsentwicklung mit einem Anteil von 3,5 % der Militärausgaben am BIP nur 550-600 000 Mann angemessen versorgt, ausgebildet und ausgerüstet werden können.³¹ Auf einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats vom 11. August 2000, auf der die militärische Entwicklung Russlands bis zum Jahre 2016 erörtert wurde, soll entschieden worden sein, die Truppenstärke der Streitkräfte auf 800 000 Mann zu begrenzen und im Ausgleich dafür die Anzahl der voll einsatzfähigen Großeinheiten bedeutend anzuheben.³² Derartige Berichte warten aber noch auf eine Bestätigung.

Auf jeden Fall sind für eine Modernisierung der russischen Streitkräfte auch auf geringerem Niveau höhere Verteidigungsausgaben eine unabdingbare Voraussetzung. In absoluten Zahlen ausgedrückt wurden die russischen Verteidigungsausgaben für das Jahr 2000 aber offiziell mit 140,9 Milliarden Rubel (2,76 % des Bruttoinlandsprodukts) angegeben; zum gegenwärtigen Wechselkurs wären das lediglich 5 Milliarden Dollar. Laut Angaben von Finanzminister Alexej Kudrin sollen bis Ende des Jahres 2000 insgesamt 154,38 Milliarden Rubel (5,5 Milliarden Dollar) für die nationale Verteidigung ausgegeben werden.³³ Es bedarf keiner großen Rechenkünste, um sich zu verdeutlichen, dass ein derartiger Betrag völlig unzureichend ist, die immer noch umfangreichen strategischen Nuklearstreitkräfte sowie die konventionellen Land-, See- und Luftstreitkräfte zu unterhalten. Schließlich wenden die USA mit 291 Milliarden Dollar für das Finanzjahr 2000 das 58fache dieses Betrags für ihre Streitkräfte auf. Das Internationale Institut für Strategische Studien (IISS) in London kommt infolgedessen bei seinen Berechnungen unter Berücksichtigung verschiedener verteidigungsrelevanter Etatposten und der Kaufkraftparität auf mehr als 5 % des BIP und 55 Milliarden Dollar. Diese Berechnungen wiederum sind vom stellvertretenden Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses der Duma als weit überzogen zurückgewiesen worden. Die realen Ausgaben lägen kaufkraftbereinigt umgerechnet bei weniger als 10 Milliarden Dollar und die Militärausgabenquote durchaus nahe an dem offiziellen Wert von 2,76 % des BIP für das Jahr 2000; bezöge man die Ausgaben für innere Sicherheit mit ein, so lägen sie bei höchstens 4 %.³⁴

Für die Modernisierung der Streitkräfte sind die Ausgaben für militärische Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung von Waffen und Gerät von entscheidender Bedeutung. Für die Struktur der russischen Verteidigungsausgaben der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre ist aber der hohe Anteil für den Unterhalt der Streitkräfte (70 %) charakteristisch. Der für Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung vorgesehene Prozentsatz (30 %) ist dagegen vergleichsweise gering. Ende Januar 2000 sagte zwar der Bewaffnungschef der Streitkräfte, General Anatolij Sitnow, dass die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Kauf und Instandsetzung von Waffen und militärischem Gerät von 24 auf 62 Milliarden Rubel erhöht würden,³⁵ und auf der erwähnten Sitzung des russischen Sicherheitsrats vom 11. August 2000

31 Prognoz finansovo-ekonomičeskogo obespečenija stroitel'stva VS RF na period do 2010 goda (Prognose für die finanzielle und ökonomische Sicherstellung der Entwicklung der Streitkräfte der Russländischen Föderation für den Zeitraum bis 2010), in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, (5.-11.2.1999) 4, S. 4; ähnlich hatten sich vorher schon zwei Offiziere in der militärtheoretischen Zeitschrift des Verteidigungsministeriums geäußert: V. Andreevskij/V. Tkačev, *K voprosu opredelenija čislennosti Vooružennyh Sil Rossii* (Zur Frage der Bestimmung der Zahlenstärke der Streitkräfte), in: *Voennaja mysl'*, (1995) 2, S. 25-30. Der erste Autor wird als Professor, der zweite als Oberst vorgestellt. Zur Analyse dieser Schätzungen siehe: Franz Walter, *Zur Entwicklung der russischen Streitkräfte: Wie viele Soldaten kann sich Russland leisten?* In: *Osteuropa*, 50 (Februar 2000) 2, S. 131-143 (133-135).

32 *New Phase of Armed Forces Reform Begins*, in: *Weekly Analysis 96* (Russian Media Monitoring Agency, 18.8.2000, www.wps.ru/chitalka/military/en/20000818.shtml).

33 *Russia to Raise Defense Spending*, Reuters (Moskau), 19.8.2000.

34 IISS, *Military Balance 1999-2000*, London 1999, S. 14; Interview des Autors mit Alexej Arbatow am 4.4.2000 in Tel Aviv und nachfolgende Korrespondenz.

35 Simon Saradzhyan, *Arms Industry to Get \$960 Million Boost*, in: *Moscow Times* (Internet-Ausgabe), 28.1.2000.

wurde beschlossen, bis zum Jahre 2006 das Verhältnis von Unterhalt der Streitkräfte zu Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung auf 50:50 zu verändern. Es ist aber ungewiss, ob diese Entwicklung eintreten wird. Die geplante Erhöhung der Beschaffungsausgaben im Jahr 2000 soll ja nicht mit Hilfe einer entsprechenden Aufstockung des Verteidigungsbudgets finanziert werden, sondern mit Hilfe einer Umverteilung von Mitteln. Schon in der Vergangenheit sind Umverteilungen und vor allem Kürzungen beim Sold sowie den Gehältern und Pensionen der Militärangehörigen auf großen Widerstand gestoßen.

Weiterhin ist zweifelhaft, ob auch eine drastische Erhöhung der Beschaffungsausgaben im geplanten Umfang schnell zu einer umfassenden Modernisierung der Streitkräfte führen kann. Auch Russland leidet unter dem für imperiale Niedergänge typischen Problem, dass es zwar noch über einen an Weltmachtambitionen und globaler Militärpräsenz orientierten Militärisch-industriellen Komplex (MIK) mit weiterhin großen Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionskapazitäten verfügt, dessen Überleben aber nur durch Waffenexporte sichern kann. Infolgedessen wird sich der in den vergangenen zwei Jahren zu beobachtende Trend zu einer Ausweitung der russischen Waffenexporte aller Wahrscheinlichkeit nach verstärken. Erfolgsaussichten dafür liegen in den im Vergleich zu westlichen Systemen erheblich günstigeren Preisen und der einfacheren Handhabung der Waffen. Weitere Wettbewerbsvorteile hat Moskau deswegen, weil es nicht danach fragt, ob seine Kunden Menschen- und Minderheitenrechte verletzen, die Waffen in Spannungsgebiete geliefert werden oder einen regionalen Rüstungswettlauf anheizen. Putin hat zwar immer wieder den Gedanken vertreten, dass der MIK und Waffenexporte zum „Motor“ oder zur „Lokomotive“ der Gesamtwirtschaft werden könnten.³⁶ Der Realitätsgehalt dieser Idee ist aber zweifelhaft. Wenn die Waffengeschäfte von 3,5 Milliarden Dollar 1999 auf 4 bis 4,5 Milliarden Dollar gesteigert werden können, dürfte das ausreichen, weiterhin das Überleben großer Teile des MIK zu sichern, nicht aber, um der russischen Gesamtwirtschaft bedeutende Impulse zu geben.

Knappe Finanzmittel erfordern eine klare Prioritätensetzung. Unter anderem war schon in den Neunzigerjahren zu entscheiden, ob nuklearen oder konventionellen Rüstungsprogrammen Vorrang einzuräumen sei. Bei dieser Frage schwelt seit langem ein Konflikt zwischen Sergejew und Generalstabschef Armeegeneral Anatolij Kwaschnin. Nicht zuletzt aufgrund seiner früheren Position als Oberkommandierender der Strategischen Raketentruppen hatte sich Sergejew für die Priorität nuklearstrategischer Programme eingesetzt – allerdings allem Anschein nach nur mit begrenztem Erfolg: In den späten achtziger Jahren hatte Russland zwar begonnen, eine neue Interkontinentalrakete – die Topol-M (westliche Bezeichnung: SS-27) – als Nachfolgesystem der SS-25 zu entwickeln, und im Dezember 1994 wurde die neue Rakete zum ersten Mal getestet.³⁷ Ursprünglich war geplant, insgesamt 600 Stück Topol-M zu produzieren und im Gebiet von Saratow (etwa 500 Kilometer südöstlich von Moskau) sowie in der zentralen Waldaj-Region im nordrussischen Altaj je zur Hälfte in Silos und auf modernisierten, mobilen Abschussrampen aufzustellen.³⁸ Bis zum Jahre 2003 sollten zwischen 250 und 300 Topol-M disloziert werden, und noch im Herbst 1998 hatte die Regierung vor, ab dem Jahr 2000 jährlich mindestens 35-45 Topol-M-Raketen herzustellen sowie mehrere neue nuklearstrategische Unterseeboote zu bauen.³⁹ Ob und wie viele neue U-Boote gebaut werden ist nach dem Untergang der „Kursk“

36 Z. B. in einer Rede in Nischnij Nowgorod am 21.3.2000, ITAR-TASS (russ.), 21.3.2000.

37 Die Testserie ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Der zehnte Testflug fand im Februar 2000 statt.

38 Nach einem Bericht der Militärzeitschrift Jane's Defence Weekly, zit. bei: Frank Nienhuysen, Fliegendes Faustpfand russischer Weltmacht-Gelüste, in: Süddeutsche Zeitung, 18.2.1998, S. 8.

39 Angaben des damals in der Regierung für Wirtschaftsfragen zuständigen Ersten Vizepremiers, Jurij Masljukow; Maslyukov Calls for Russian Nuclear Rearming, in: Jamestown Foundation Monitor: A Daily Briefing on the Post-Soviet States, 7.10.1998; Maslyukov Plan to Hurt Defense Contractors?, in RFE/RL Newline (Internet), 2 (21.10.1998) 204, Part I.

(obwohl es kein mit strategischen Kernwaffen ausgerüstetes Fahrzeug war) noch unsicherer geworden, und die Dislozierungsrate bei der Topol-M lag bis jetzt lediglich bei zehn Stück pro Jahr. Anfang 2000 waren dementsprechend nur ganze zwei Topol-M-Regimenter (20 Topol-M) einsatzbereit.⁴⁰ Man kann also darüber diskutieren, ob die viel beschworene „Priorität“ der Rüstungsausgaben für nuklearstrategische Programme je bestanden hat.

Die NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien und der zweite Krieg in Tschetschenien verschärften die Auseinandersetzungen über die festzulegenden Prioritäten. Das wurde unter anderem auf einer Sitzung der russischen Regierung im September 1999 deutlich, die sich mit der Vergabe von Staatsaufträgen für die Rüstungsindustrie befasste und deren Ergebnis von einem der Teilnehmer wie folgt zusammengefasst wurde: „Die Priorität bei der Finanzierung für die nuklearstrategischen Kräfte wird aufhören“.⁴¹ Der Konflikt wurde aber keineswegs gelöst und auch nicht – wie oben erwähnt – im Sicherheitskonzept oder in der Militärdoktrin entschieden. Im Juli 2000 legte Kwaschnin jedoch dem Sicherheitsrat einen Plan vor, dessen konkrete Inhalte zwar unbekannt sind, die aber im Kern darauf abzielten, den Umfang der nuklearstrategischen Kräfte zu reduzieren, diese Kräfte in ihrem Status abzuwerten – konkret: die Strategischen Raketentruppen aufzulösen und der Luftwaffe einzugliedern sowie Finanzmittel von den nuklearstrategischen Kräften abzuziehen und den konventionellen Kräften zukommen zu lassen.

Derartige Vorstellungen charakterisierte Sergejew gleich nach dem Treffen als „verbrecherische Dummheit“ sowie als „Bemühen, die nationale Sicherheit Russlands zu schädigen“. Er rief all diejenigen zum Widerstand auf, „denen das Schicksal Russlands, die Sicherheit seines Volkes und sein Platz in der Welt nicht gleichgültig sind“. Gleichzeitig drohte der Verteidigungsminister mit seinem Rücktritt.⁴² Seine Gegenvorstellungen sahen vor, die see-, land- und luftgestützten Komponenten der nuklearstrategischen Kräfte zusammenzufassen und einem neu zu bildenden Vereinigten Oberkommando der Strategischen Abschreckungskräfte zu unterstellen. Das Oberkommando würde sich auf das bisherige Führungs- und Kontrollsystem der Strategischen Raketentruppen stützen, die wiederum als vierte Teilstreitkraft weiterbestehen würden. Insgesamt würden die nuklearstrategischen Streitkräfte in ihrer Funktion bestätigt oder sogar aufgewertet und finanziell entsprechend ausgestattet.

Die öffentlich geführten Auseinandersetzungen erforderten ein Einschreiten des Präsidenten. Auf der Sitzung des Sicherheitsrats am 11. August 2000 scheint Putin ein Machtwort gesprochen und die Militärführung gezwungen zu haben, ihren Streit vorerst beizulegen.⁴³ Die Strategischen Raketentruppen sollen mindestens bis 2006 als selbstständige

40 Lev Volkov, Sud'bonosnye rešenija, Dogovory SNV-2 i SNV-3 eščë ne rešajut problem strategičeskoj stabil'nosti, in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (Internet-Ausgabe), 30.9.1999.

41 Ebd.

42 Russische Berichte zur Kontroverse über Organisationsstruktur und Finanzierung der Raketenstreitkräfte: Nikolaj Petrov, Koncepcija voennogo perevorota. Načal'nik Genštaba predložil reformirovat' ministra oborony (Konzept eines militärischen Umsturzes: Der Generalstabschef schlug vor, den Verteidigungsminister zu reformieren), in: Kommersant, 15.7.2000; weitere Berichte im NTV (russisches Fernsehen), 11.7. und 14.7.2000 sowie Itogi, 14.7.2000. Westliche Berichte: David McHugh, Sergejev Slams Kvashnin Missile Plan as „Criminal“, in: Moscow Times (Internet-Ausgabe), 15.7.2000; Struggle in Russian Defense Ministry Bursts into Open, in: Jamestown Monitor, 13.7.2000.

43 Soweit Beschlüsse überhaupt auf der Sitzung des Sicherheitsrats formalisiert wurden, warten sie noch auf ihre Veröffentlichung. Die Angaben über die Ergebnisse der Sitzung beruhen auf Interviews und Pressekonferenzen (Sergej Iwanow, Sergejews und Kwaschnins sowie Verlautbarungen aus dem Verteidigungsministerium und darauf basierenden Presseberichten, u.a. Vadim Solov'ëv, Bolezni armii i flota zagonjajut vovnutr' (Die Krankheiten der Armee und der Flotte werden nach innen getrieben), in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (Internet-Ausgabe), 18.8.2000; Nikolaj Petrov, Sovbez da ljubov' (Der Sicherheitsrat und die Liebe), in: Kommersant', 12.8.2000, S. 1, 2; New Phase of Armed Forces Reform Begins, in: Weekly Analysis 96 (Russian Media Monitoring Agency, 18.8.2000; <http://www.wps.ru/chitalka/military/en/20000818.shtml>).

Teilstreitkraft erhalten und die Zahl der ballistischen Interkontinentalraketen erst nach Ablauf ihrer voraussichtlichen Nutzungsfrist reduziert werden (Sergejew: „Keine einzige Startrampe wird vorzeitig vernichtet.“) Bis zum Jahre 2010 soll allerdings die Anzahl der Trägersysteme weit unter die in START II vorgesehene Obergrenze von 3 000 bis 3 500 Sprengköpfen auf 1 500 gesenkt werden (800 in den Strategischen Raketentruppen und 700 bei der Marine und der strategischen Bomberflotte). Die Marine will man durch die Entwicklung einer neuen Generation von Marschflugkörpern (auch für die Luftwaffe) und neuen ballistischen Raketen begünstigen. Die Finanzierung nuklearstrategischen und konventioneller Streitkräfte soll im Verhältnis von 1:3 erfolgen.

Diese Entscheidung steht im Einklang mit Putins Rüstungskontrollpolitik sowohl bei den nuklearstrategischen als auch bei den konventionellen Waffen. Nicht zuletzt auf sein Betreiben hat die Staatsduma den Vertrag über strategische Rüstungsbegrenzung (START II), ein Zusatzprotokoll zum ABM-Vertrag von 1972 sowie den umfassenden Atomteststoppvertrag (CTBT) ratifiziert. Vor den Abgeordneten der Duma Mitte April 2000 stellte Putin apodiktisch fest: „Die Ratifizierung von START II dient den nationalen Interessen Russlands“.⁴⁴ Ausdrücklich nannte er sechs Vorteile, welche die Ratifikation rechtfertigten:

- Stärkung des Kräftegleichgewichts (mit den USA, Anm. d. Verf.),
- Aufrechterhaltung des russischen Abschreckungspotenzials,
- Bekräftigung und Stärkung der untrennbaren Verbindung von START II und ABM-Vertrag,
- Einführung eines wirklichkeitsgetreuen Berechnungssystems für nukleare Bewaffnung der schweren Bomber,
- Gewährleistung, dass die nuklearen Abschreckungskräfte den wirtschaftlichen Möglichkeiten Russlands entsprechen und
- Herstellung der Möglichkeiten für eine Umrüstung der nuklearen Abschreckungskräfte in einem rationalen finanziellen und wirtschaftlichen Rahmen.

Ohne eine feste Bindung des START II-Vertrages an die unveränderte und uneingeschränkte Gültigkeit des ABM-Vertrages hätte Putin das Ratifikationsgesetz der Duma vermutlich gar nicht vorgelegt. Vor der Duma hatte Putin diese Bindung unmissverständlich klargestellt. Die USA warnte er in scharfer Form davor, nach der erfolgten russischen START-Ratifizierung NMD aufzubauen und dadurch den ABM-Vertrag zu brechen. Sollte Washington dies dennoch tun, sagte er, „können und werden wir nicht nur aus dem START II-Vertrag aussteigen, sondern aus dem gesamten System vertraglicher Beziehungen zur Begrenzung und Kontrolle strategischer und konventioneller Waffen. Wir können auch die Frage nach einer Überprüfung unserer Entscheidungen im Bereich der taktischen (Nuklear-) Waffen stellen. Und unter diesen Bedingungen wird Russland eine eigenständige Politik der nuklearen Abschreckung verfolgen“.⁴⁵

Anfang September 2000 entschloss sich US-Präsident Bill Clinton allerdings aufgrund der ungesicherten technischen Machbarkeit von NMD, die Entscheidung über seine Aufstellung zu verschieben. Dadurch werden sowohl die USA als auch Russland vorerst davon bewahrt, zu einer verschärften Konkurrenz bei den strategischen Offensiv- und Defensivwaffen zurückzukehren.

44 Naši jadernye sily uničtožat ljubogo protivnika mnogokratno i garantirovano. Polnyj tekst otkrytoj časti vystuplenija Vladimira Putina 14 aprelja v Gosdume (Unsere Nuklearstreitkräfte vernichten jedweden Gegner mehrere Male und garantiert. Vollständiger Text des offenen Teils der Rede Vladimir Putins am 14.4.2000 vor der Duma), in: Kommersant', 15.4.2000, S. 3.

45 Ebd.

Einer verschärften Konkurrenz bei den konventionellen Waffen wirken auch die auf dem OSZE-Gipfel im November 1999 unterzeichneten Dokumente zur europäischen Sicherheitspolitik entgegen, insbesondere die Neufassung des VKSE und wenige Tage zuvor das seit 1990 zum dritten Mal überarbeitete Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Wiener Dokument 1999).⁴⁶ In diesen Dokumenten stimmte Russland weitgehenden Beschränkungen seiner militärischen Handlungsoptionen und einem umfassenden Informations- und Verifikationsregime zu.⁴⁷ Insbesondere sind die folgenden Verpflichtungen, die Russland betreffen, von Bedeutung:

- Erweiterter und häufigerer Informationsaustausch,
- Steigerung der Inspektionshäufigkeit um 25 %,
- ein neuer politischer Krisenmechanismus für zwischenstaatliche Konflikte und in der Flankenregion auch bei innerstaatlichen Konflikten,
- Verhinderung destabilisierender Kräftekonzentrationen in den Gebieten von Kaliningrad und Pskow im Westen Russlands,
- Beschränkung der russischen Streitkräfte im Militärbezirk Leningrad,
- Einschränkung der militärischen Flexibilität Russlands innerhalb seiner Grenzen durch Absenkung seiner Obergrenzen um 385 Waffensysteme und außerhalb Russlands durch einen neuen Flexibilitätsmechanismus,
- Einschränkung der militärischen Bewegungsfreiheit Weißrusslands durch Einfrieren seiner territorialen Obergrenzen,
- Vereinbarung eines russischen Teilabzuges aus Georgien und
- Verpflichtung zu einem späteren Truppenabzug aus Moldowa.

Vor allem die beiden letzten Verpflichtungen stärken die Unabhängigkeit der neuen Staaten auf postsowjetischem Territorium. Diese und andere Vereinbarungen erhöhen den politischen Druck auf Moskau, sich stärker für eine Regelung der Konflikte in Transnistrien (Moldowa), Abchasien und Berg-Karabach einzusetzen. Und sie wirken einem Zerfall der europäischen und globalen Rüstungskontrolle entgegen.

Ein wichtiges Problem auch des KSE-Anpassungsvertrages bleibt aber der andauernde Konflikt in Tschetschenien. Russland überschritt nämlich bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrages seine erhöhten territorialen Obergrenzen in der südlichen Flankenregion um 318 Panzer, 1 333 Schützenpanzer und 431 Artilleriegeschütze.⁴⁸ Bei den Verhandlungen in Wien und danach haben russische Sprecher zwar immer wieder versichert, dass sich Moskau nach dem Ende der militärischen Operationen in Tschetschenien an die vereinbarten Begrenzungen halten werde. Sollten aber durch die anhaltende oder eine noch

46 Die genaue Bezeichnung des KSE-Dokuments lautet „Vertrag zur Änderung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa“. Weitere Dokumente, die auf der OSZE-Gipfelkonferenz unterzeichnet wurden, waren die Europäische Sicherheitscharta und eine Gipfelerklärung, in der eine politische Lösung des Tschetschenien-Konflikts gefordert wurde.

47 Die nachfolgende Zusammenfassung basiert auf Hans-Joachim Schmidt, Die Anpassung des KSE-Vertrags und die Gefährdung der globalen Rüstungskontrolle, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report, 5/2000.

48 Ende Februar 2000 legte Russland nach dem Wiener Dokument (1999) Zahlenangaben über die in Tschetschenien eingesetzten Truppen des Verteidigungsministeriums vor: 45 950 Soldaten, 375 Panzer, 2 210 Schützenpanzer und 740 Artilleriegeschütze; Hans-Joachim Schmidt, Status der KSE-Anpassung (Internet-Service), 11.1.2000. Im Januar 2000 wurde die in Tschetschenien eingesetzte Anzahl der Soldaten offiziell mit 93 000 Mann beziffert, davon 57 000 Mann reguläre Streitkräfte und 36 000 des Innenministeriums. Bis Mitte Mai 2000 soll sich offiziellen Angaben zufolge die Gesamtzahl der Soldaten auf 80 000 und bis Ende Juni auf 48 598 Mann verringert haben.

wachsende Guerillatätigkeit weiterhin russische Streitkräfte benötigt werden, könnte auch die russische Einhaltung der neuen Flankenobergrenze ein Dauerproblem werden.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Es ist selbstverständlich noch nicht möglich, eine definitiv tragfähige Bewertung der Außen- und Sicherheitspolitik Putins vorzunehmen. Sie trägt jedoch klar eine andere Handschrift als unter Jelzin. Die wichtigsten Unterschiede gegenüber dem alten Präsidenten liegen in einem Weltbild, in dem sicherheitspolitische Belange zentrale Bedeutung haben und mit einem ausgeprägten Ordnungs- und Durchsetzungswillen korrespondieren. Beide Merkmale wurden bei der „freien Hand“ deutlich, die Putin den Militärs und Sicherheitskräften in Tschetschenien einräumt, und in der Rücksichtslosigkeit, mit der er und die ihn stützenden Kräfte gegen politische Gegner in den Duma- und Präsidentenwahlen im Dezember 1999 bzw. März 2000 vorgingen. Sie offenbarten sich auch in der Personalpolitik, so beispielsweise in der Besetzung von fünf der sieben leitenden Posten (Präsidentenvertreter) für die im Mai 2000 geschaffenen (mit den Grenzen der Militärbezirke identischen) „Föderalen Bezirke“ durch hochrangige Militärs und Sicherheitsbeamte.

Putins Verhältnis zum Westen ist bisher im Vergleich zur Endphase der Jelzin-Ära von größerem Pragmatismus und mehr Flexibilität gekennzeichnet. Das kann für den Westen sowohl vorteilhaft als auch nachteilig sein. Pragmatismus erfordert, sich mit dem Westen zu arrangieren, das Verhältnis zu den USA und der NATO zu normalisieren. Diesem Erfordernis zu genügen ist bereits Teil von Putins Agenda. Infolgedessen gibt es wieder verbesserte Chancen einer Zusammenarbeit zwischen dem Westen und Russland in der Rüstungskontrollpolitik und bei der Friedenssicherung in Europa. Hier sind Vorteile für den Westen gegeben. Die Nachteile liegen darin, dass Putin die im Moskauer sicherheits- und außenpolitischen Establishment gängigen Vorstellungen und die unter Jelzin für den Westen entwickelte Sicht der „nationalen Interessen“ Russlands teilt, diese aber geschickter und wirksamer vertritt.

Insgesamt scheint aber die Entwicklung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik auch unter Putin „dialektisch“ voranzuschreiten. Der Entwicklungsprozess besteht darin, dass die Moskauer politische und militärische Führung immer wieder Vorstellungen Ausdruck verleiht, die sich am militärischen Glanz und Gloria der Sowjetära orientieren. Weitreichende Ambitionen und Ansprüche werden in unrealistischen Konzeptionen, Doktrinen und Strategien formuliert, die natürlich den Westen aufschrecken. Im Endergebnis stellt sich dann doch heraus, dass eine große Lücke zwischen weitreichenden Zielen und den Mitteln für ihre Verwirklichung klafft. Dann setzt sich die Vernunft durch. Der „normativen Kraft des Faktischen“ wird Raum gegeben. Die praktische Politik passt sich, wenn auch nur widerstrebend, an die realen Gegebenheiten an.

Dr. Hannes Adomeit
wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung
Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin