

Die Nato-Russland-Beziehungen nach dem Gipfel in Newport

Rückversicherung, Kooperation und Sicherheitsgarantien

Margarete Klein / Markus Kaim

Das Nato-Gipfeltreffen in Newport war vor allem geprägt von der Reaktion des Bündnisses auf die Annexion der Krim und auf die Destabilisierung der Ostukraine durch Russland. Abgesehen von den Einzelbeschlüssen zur Einrichtung einer Krisen-Eingreiftruppe sowie zum Aktionsplan für Osteuropa haben die Staats- und Regierungschefs jedoch den langfristigen Perspektiven für das Verhältnis der Allianz zu Russland wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Bis zur Ukraine-Krise verfolgte die Atlantische Allianz ehrgeizige Ziele in ihren Beziehungen zu Russland. Davon zeugen Grundlagendokumente und Kooperationsangebote. Politischer Orientierungsrahmen für das bilaterale Verhältnis ist die »Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nato und der Russischen Föderation« vom Mai 1997. In diesem Dokument, das den kooperativen Geist beider Seiten in den 1990er Jahren widerspiegelt, vereinbarten diese nicht nur zahlreiche Felder der Zusammenarbeit, sondern beschrieben auch ihre Sicht aufeinander: Die Nato und Russland würden einander nicht länger als Gegner betrachten. Stattdessen strebten sie gemeinsam danach, eine »starke, stabile und dauerhafte Partnerschaft« aufzubauen. Im Gegenzug für die damals bereits eingeleitete erste Runde der Nato-Osterweiterung erhielt

Moskau die politische Zusicherung, dass die Allianz unter den gegebenen Umständen weder Nuklearwaffen noch ständige substantielle Kampftruppen in den neuen Mitgliedstaaten stationieren werde.

Einen weiteren Schritt zur Vertiefung der Kooperation gingen beide Seiten im Jahr 2002, als sie den Nato-Russland-Rat (NRR) schufen. Darin wollten die Allianz-Mitglieder und die russische Seite nicht nur über eine Vielzahl sicherheitspolitischer Fragen beraten, sondern auch an deren Lösung gemeinsam arbeiten. Und schließlich fand die Kooperation an prominenter Stelle Eingang in das Strategische Konzept der Nato aus dem Jahr 2010. Als dritte Kernaufgabe der Allianz neben der kollektiven Verteidigung und dem internationalen Krisenmanagement definierten die Regierungen der Nato-Staaten die kooperative Sicherheit im euro-atlantischen Raum, das

heißt die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Nicht-Nato-Ländern.

Ursachen für das Scheitern der »strategischen Partnerschaft«

Dass sich der Wunsch der Nato nach einer »strategischen Partnerschaft« nicht erfüllte, liegt neben der anhaltenden Machtasymmetrie zwischen den USA und Russland vor allem daran, dass kein stabiles Fundament gemeinsamer Interessen existiert. Zwar arbeit(et)en Russland und die Nato in manchen Bereichen durchaus eng zusammen. Dazu zählen in erster Linie das internationale Krisenmanagement, besonders in Afghanistan, die gemeinsame Terrorismusbekämpfung und die Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle. Allerdings fehlte es dem NRR an einem »Leuchtturmprojekt«. Die 2009 und 2010 gehegten Hoffnungen, eine begrenzte Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr könnte dem Verhältnis zwischen Russland und der Nato zu einer neuen Qualität verhelfen, zerschlugen sich, da die Erwartungen im Hinblick auf den Umfang der Kooperation unvereinbar waren.

Die »strategische Partnerschaft« scheiterte auch daran, dass es keine gemeinsame Vorstellung gibt, wie die bilateralen Beziehungen und die angestrebte euro-atlantische Sicherheitsordnung aussehen sollen. Moskau fordert ein gleichrangiges Mitsprache- und Vetorecht in allen zentralen sicherheitspolitischen Fragen des Kontinents. Darüber hinaus verlangt die russische Führung, dass der postsowjetische Raum als exklusive Einflussosphäre Russlands anerkannt wird. Dies kann die Allianz nicht akzeptieren, denn es widerspricht grundlegenden Prinzipien, etwa dem Recht auf freie Bündniswahl, wie es zum Beispiel in der Charta von Paris niedergelegt ist.

Der ordnungspolitische Konflikt, der sowohl eine machtpolitische als auch eine ideologische Dimension aufweist, hat sich in Putins dritter Amtszeit weiter zugespitzt. Nun rechtfertigt der russische Präsident den Führungsanspruch im postsowjetischen Raum mit zivilisatorischen Argumenten,

wonach Moskau sich als Schutzmacht des russischsprachigen Kulturkreises definiert. Dadurch wird die Unverletzlichkeit staatlicher Grenzen im postsowjetischen Raum in Frage gestellt. Zudem setzt Moskau bei der Durchsetzung seiner Interessen weniger auf institutionelle Regelwerke denn auf politische, wirtschaftliche und militärische Macht. Mit seinen eurasischen Integrationsprojekten im Allgemeinen und seiner Ukraine-Politik im Besonderen versucht Russland, über eine Position der Stärke im postsowjetischen Raum eine Neuverhandlung der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu erzwingen, die Russlands Interessen und »rote Linien« stärker berücksichtigt. Diese »Transnationalisierung« der russischen Sicherheitspolitik stellt westliche Sicherheitspolitik vor völlig neue Herausforderungen, da diese im euro-atlantischen Raum nahezu ausschließlich in Kategorien etablierter Staatlichkeit denkt.

Folgen der Ukraine-Krise

Weil Russland die Krim annektiert hat und unbeirrt die Destabilisierung der Ostukraine betreibt, hat es den Status eines strategischen Partners der Nato bis auf Weiteres verloren. Als Reaktion auf das russische Vorgehen haben die Außenminister der Nato-Staaten im April 2014 jede militärische und zivile Kooperation der Allianz mit Russland unterhalb der Ebene des Nato-Rates suspendiert. Einige Mitglieder der Allianz haben sich sogar dafür ausgesprochen, den gesamten Acquis der Nato-Russland-Beziehungen aufzukündigen. Diese Haltung hat sich jedoch nicht durchgesetzt. Zum einen überwog das Argument, die Glaubwürdigkeit der eigenen Sicherheitspolitik würde aufs Spiel gesetzt, wenn Nato-Länder sich nun ebenfalls nicht mehr an die eingegangenen Verpflichtungen hielten.

Zum anderen ist es nach wie vor die Ordnungsvorstellung der Allianz, Russland (wieder) in die euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft zu integrieren. In dieser Sicht soll die Kooperation nur vorübergehend reduziert werden. Dabei handelt es sich

indes vorwiegend um symbolische Politik, denn viele Regierungen kooperieren außerhalb des Allianzrahmens weiterhin mit der russischen Führung, etwa bei der Energieversorgung oder der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Szenarien für die Nato-Russland-Beziehungen

Da das Partnerschaftsmodell für die Beziehungen zwischen Russland und der Nato gescheitert ist, stellt sich die Frage, wie die Allianz ihr Verhältnis zu Moskau künftig gestalten soll. Drei Handlungsoptionen stehen zur Verfügung.

Eindämmung

Die Anhänger einer Eindämmungspolitik glauben, dass Moskau nur durch eine Politik der Gegenmachtbildung daran gehindert werden kann, seine aggressive Politik fortzusetzen. Daher müsse die militärische Zurückhaltung im Hinblick auf die dauerhafte Stationierung von Truppen und Gerät in den neuen Nato-Staaten abgelegt werden. Außerdem müsse die kollektive Verteidigungsfähigkeit der Allianz gegenüber Russland ausgeweitet werden.

Die Verfechter dieses Standpunkts übersehen jedoch die Grenzen und Gefahren einer solchen Strategie. Zwar dürfte Russland auf diese Weise von einem militärischen Angriff auf die baltischen Staaten oder Polen abgeschreckt werden. Fraglich ist aber, ob dies auch für Formen einer Destabilisierungsstrategie gälte, etwa die Mobilisierung russischer Minderheiten, eine hybride Kriegsführung, einen Informationskrieg oder Wirtschaftssanktionen.

Vor allem löst die Eindämmungspolitik nicht das grundlegende Problem der ordnungspolitischen Konkurrenz im postsowjetischen Raum. Solange Ukraine, Georgien oder Moldova nicht Mitglieder der Nato sind, ist ihr Abschreckungspotential zu gering, um sich wirksam zu schützen. Eine schnelle Aufnahme dieser Länder jedoch würde gegenwärtig die Konfrontation

zwischen Russland und der Nato nur weiter verfestigen, und selbst bei gemeinsamen Interessen wäre eine Zusammenarbeit kaum mehr möglich.

Friedliche Koexistenz

Denkbar wäre auch, auf das Modell der friedlichen Koexistenz zurückzugreifen, das aus der Zeit des Ost-West-Konflikts stammt. »Friedliche Koexistenz« geht davon aus, dass Russland sich perspektivisch nicht in das euro-atlantische Gerüst von Institutionen und Handlungsprinzipien integrieren lässt. Angenommen wird aber, dass sich beide Seiten darauf einigen können, die bestehenden Konflikte nicht militärisch auszutragen, weil sonst beide Schaden nehmen würden.

Zugleich beinhaltet friedliche Koexistenz, dass Einflussphären abgesteckt und gegenseitig anerkannt werden. Darauf wird sich die Atlantische Allianz freilich kaum einlassen können, denn es würde bedeuten, die gemeinsam mit Russland seit 1990 vereinbarten Prinzipien und Normen aufzugeben. Außenpolitische Souveränität und territoriale Integrität würden nur mehr für die Mitgliedstaaten der Nato gelten, nicht jedoch für die Länder, die der russischen Einflusszone zugeschlagen würden. Die Kosten einer möglicherweise größeren Sicherheit für die Nato würden damit den Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft aufgebürdet. Aber auch die Allianz würde in einem solchen Szenario verlieren – und zwar ihre Glaubwürdigkeit und normative Gestaltungskraft.

Rückversicherung, Kooperation und Sicherheitsgarantien

Vorteilhaft für die Stabilität des euro-atlantischen Raums erscheint daher eine Strategie, die glaubwürdige Rückversicherung für die östlichen Nato-Mitgliedstaaten mit der Aufrechterhaltung des Kooperationsangebots an Russland verbindet.

Dabei sollte die Rückversicherung nicht dazu führen, dass bestehende politische

Verpflichtungen der Grundakte preisgegeben werden. Gewiss muss diese Option für den Fall gewahrt bleiben, dass Russland andere Staaten weiterhin aggressiv destabilisiert. Dennoch sollten Kommunikationskanäle und Kooperationsformen bei gemeinsamen Interessen prinzipiell erhalten bleiben.

Einen Stolperstein für die Umsetzung bildet allerdings die Krim-Frage. Vielleicht gelingt es, das Problem der Annexion des Gebietes in politischer wie rechtlicher Hinsicht zu isolieren, damit eine Zusammenarbeit grundsätzlich möglich bleibt. Das Vorbild für eine solche Politik wäre die Kooperation westlicher Regierungen mit der sowjetischen Führung, obgleich sie die Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion im Jahr 1940 nicht anerkannt hatten. Solange aber Moskau von seinem Kurs der Subversion und Destabilisierung in der Ostukraine nicht abweicht, wird dies diejenigen Nato-Staaten bestärken, welche die Zusammenarbeit mit Moskau einfrieren möchten und nicht länger bereit sind, sich an die getroffenen Vereinbarungen zu halten. Dies lässt sich im derzeit existierenden Dreiecksverhältnis gut beobachten: Ohne eine veränderte Politik Russlands gegenüber der Ukraine ist eine kooperative Haltung der Nato zu Russland nicht vorstellbar.

Eine Wiederannäherung bedarf nicht nur eines institutionellen Rahmens außerhalb des NRR (hier könnte die OSZE eine wichtige Rolle spielen). Notwendig wäre auch, dass die russische Führung der Nato in einigen sicherheitspolitischen Fragen entgegenkommt, die in der Vergangenheit umstritten waren. Gerade hier könnte Kompromissbereitschaft als »Türöffner« dienen, etwa bei der Raketenabwehr oder der Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen.

Bleibt der ordnungspolitische Konflikt um den postsowjetischen Raum jedoch ungelöst, wird Zusammenarbeit stets fragil bleiben. Hier besteht ein Dilemma. Einerseits darf nicht der Eindruck entstehen, dass über die Köpfe der betroffenen Länder hinweg entschieden wird. Deswegen kann

die Allianz einer Lösung nur dann zustimmen, wenn diese von Ukraine, Georgien oder Moldova mitgetragen wird. Andererseits kommt es bei der Aufnahme von Staaten in die Nato allein darauf an, ob diese die Beitrittskriterien erfüllen. Nicht der »externe Faktor Russland« darf hier entscheidend sein, weder in der Rolle als Vetomacht noch als Begründung für eine (vor)eilige Aufnahme.

Es lohnt daher, über Wege nachzudenken, wie Sicherheit in der gemeinsamen Nachbarschaft von Russland und Nato geschaffen werden kann, ohne dass die jeweiligen Länder formal der Allianz beitreten. Vielfach wurde in der Debatte eine Neutralitätslösung vorgeschlagen. Sie wird den Ländern jedoch nur dann mehr Sicherheit bringen, wenn sie konkrete Vereinbarungen bzw. Garantien dazu enthält.

Da Moskau mit der Annexion der Krim die Bestimmungen des Budapester Memorandums verletzt hat, sind russische Sicherheitsgarantien nicht mehr allzu überzeugend. Auch wenn infolgedessen auch westliche Versicherungen fragwürdig geworden sind, müsste die Nato Sicherheitsgarantien übernehmen, die jedoch unterhalb einer vollen Mitgliedschaft im Bündnis anzusetzen wären. Statt zu kollektiver Verteidigung könnte die Allianz sich zu eindeutig festgelegten Hilfsleistungen im Angriffsfall verpflichten, etwa zu raschen Waffenlieferungen. Die EU könnte in diesem Zusammenhang ihrerseits einen sinnvollen Beitrag leisten. Ihr Assoziierungsabkommen mit Kiew ist ein Ausdruck der ukrainischen Westorientierung, welche die russische Führung zu hintertreiben sucht. Bemühungen, das Abkommen mit der Eurasischen Wirtschaftsunion vereinbar zu machen, wären also auch in sicherheitspolitischer Hinsicht hilfreich.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364