

Perspektiven der Nato-Russland-Beziehungen

Spielarten der Konfrontation dominieren – schließen Dialog aber nicht aus

Margarete Klein / Claudia Major

Die institutionalisierten Beziehungen zwischen Nato und Russland sind seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 und dem Krieg in der Ostukraine suspendiert. Aufgrund gegensätzlicher Vorstellungen zur euro-atlantischen Sicherheitsordnung ist das Verhältnis tiefgehend und dauerhaft gestört. Umso wichtiger ist es, Klarheit über die Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der bilateralen Beziehungen zu gewinnen. Wie diese sich in den kommenden fünf bis zehn Jahren entwickeln werden, hängt unter anderem von künftigen Ereignissen ab, so dem Nato-Gipfel in Warschau 2016 sowie den Wahlen in den USA 2016 und Russland 2016 und 2018. Externe Entwicklungen spielen ebenfalls eine nicht unwesentliche Rolle.

Das Verhältnis zwischen Russland und Nato steckt in der tiefsten Krise seit Ende des Kalten Krieges. Bis auf weiteres gescheitert ist die Zielvorgabe von 2010, eine »strategische Partnerschaft« aufzubauen, die auf gegenseitigem Vertrauen, der Verwirklichung gemeinsamer Interessen und der Achtung vereinbarter Prinzipien wie der Charta von Paris (1990) basiert.

Die tiefgehende Störung schlägt sich in der Suspendierung von Dialog- und Kooperationsstrukturen nieder: Weil Russland die Krim annektiert hatte und die Ostukraine destabilisierte, stellte die Nato im April 2014 die zivile und militärische Zusammenarbeit im Nato-Russland-Rat (NRR) ein. Zuvor reichte diese von vertrauensbildenden Maßnahmen wie einem Dialog zu Verteidigungsdoktrinen bis hin zu praktischer

Kooperation, etwa bei der Ausbildung von Drogenbekämpfern in Afghanistan.

Trotz fundamentaler Kritik an Moskau hält die Nato an der Möglichkeit des politischen Dialogs mit Russland fest. Im April 2014 wurde beschlossen, die Kanäle auf Botschafterebene offenzuhalten. Tatsächlich herrscht aber auch hier Schweigen: Der NRR ist seit April 2014 nur einmal zusammengetreten. Schwerer noch als das vorläufige Ende praktischer Kooperation wiegen der massive Vertrauensverlust und die Wiederbelebung traditioneller Bedrohungsvorstellungen, vor allem in einigen ostmitteleuropäischen Ländern und in Teilen der russischen Führung.

Für die Nato ist Moskau nicht länger ein Partner. Auf das russische Vorgehen hat das Bündnis mit der tiefgreifendsten militärischen Reform seit Ende des Kalten Krieges

reagiert, mit der es seine Verteidigungsfähigkeiten erheblich stärken und anpassen will. Damit wird Bündnisverteidigung wieder zur Kernaufgabe. Der dafür beim Wales-Gipfel 2014 beschlossene Readiness Action Plan (RAP) enthält unmittelbare Rückversicherungs- und langfristige Anpassungsmaßnahmen. Mit der Rückversicherung, etwa durch mehr Übungen und verstärkte Luftraumüberwachung, signalisiert das Bündnis seinen beunruhigten Mitgliedern, dass sie sich auf das Beistandsversprechen der Nato verlassen können. Im Zuge der Anpassung erhöht die Allianz ihre Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit, etwa durch eine neue schnelle Eingreiftruppe und den Aufbau von Nato-Aufnahmestäben (Force Integration Units) in Osteuropa. Die Nato sieht darin defensive Maßnahmen zur Bündnisverteidigung, die im Einklang mit der Nato-Russland-Grundakte (1997) stehen. Darin vereinbarten beide Seiten Grundsätze, um Vertrauen und Kooperation zu fördern.

Moskau hingegen wertet diese Maßnahmen als Beleg für den aggressiven, expansionistischen Charakter der Nato. 2014 und 2015 baute es seine militärischen Fähigkeiten im Militärdistrikt West, der an die Nato-Mitglieder Norwegen, Polen und die baltischen Länder grenzt, weiter aus: Übungsaktivitäten wurden intensiviert, Waffensysteme modernisiert, eine Panzerarmee soll wieder aufgebaut und mehr moderne Flugabwehrsysteme sollen stationiert werden. Nach der Annexion der Krim entfielen zudem die Beschränkungen für die Modernisierung der dort stationierten russischen Schwarzmeerflotte. Zudem nutzt Moskau militärische Machtdemonstration als Drohkulisse. So hat sich die Zahl russischer Flugzeuge, die nahe dem Nato-Luftraum fliegen, im letzten Jahr deutlich erhöht. Bedenklich sind auch die nuklearen Drohungen des Kremls. Untermuert wurden sie im Dezember 2014 und März 2015, als nuklearfähige Iskander-Kurzstreckenraketen für Übungen nach Kaliningrad verlegt wurden.

Auf diese Weise kehrt das überwunden geglaubte Sicherheitsdilemma zurück,

wonach als defensiv bezeichnete Aktionen einer Seite von der anderen als offensiv interpretiert und als Anlass zur Eskalation genutzt werden. Die Folge ist eine gefährliche Aktions-Reaktions-Spirale.

Entwicklungsszenarien

Das Ziel einer strategischen Partnerschaft von Nato und Russland scheint vorerst gescheitert. Angesichts dessen ist der Entwicklungsspielraum für die Beziehung begrenzt. Folgende Szenarien sind denkbar:

1. Konfrontation mit hohem Eskalationspotential. Aus fehlendem Vertrauen, mangelndem Dialog und Aufrüstung resultiert hohe Kriseninstabilität. Die angespannten Beziehungen können militärisch eskalieren, entweder unbeabsichtigt infolge einer Fehlinterpretation oder bewusst geschürt, etwa aus innenpolitischen Gründen. Besonders gefährlich ist erstens, dass beide Seiten über Atomwaffen verfügen. Zweitens birgt Moskaus hybride Kriegsführung reichlich Anlässe für Fehlinterpretationen: Hier dehnt sich der Graubereich zwischen Krieg und Frieden, militärischen und nichtmilitärischen Mitteln, regulären und irregulären Akteuren aus. Die eingesetzte Gewalt kann weder eindeutig einer Konfliktpartei zugeordnet werden, noch hat sie klaren militärischen Charakter.

2. Eingehegte Konfrontation. Auch hier besteht weder Anspruch noch Hoffnung, den ordnungspolitischen Konflikt zu lösen. Beide Seiten arbeiten jedoch darauf hin, eine militärische Eskalation zu vermeiden, etwa mit Hilfe von Transparenz, vertrauensbildenden Maßnahmen und bilateralen Regelungen. Wo gemeinsame Interessen bestehen, kann ad hoc kooperiert werden.

3. Pragmatische Partnerschaft. Der ordnungspolitische Konflikt existiert weiter, doch die Akteure sind bereit, ihn in ausgewählten Bereichen zu bearbeiten. Dies geht mit einer intensiveren, langfristigen und institutionalisierten Kooperation einher, die aber von Rivalität geprägt ist. Die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Eskalation ist geringer und die Verlässlichkeit

höher. Anders als in einer strategischen Partnerschaft fehlen die gemeinsame Wertebasis und eine Vision für das bilaterale Verhältnis.

Welches Szenario langfristig dominieren wird, hängt von internen Entwicklungen in Russland und der Nato, aber auch von externen Faktoren ab.

Russlands Ausrichtung. Die innenpolitische Lage befördert derzeit ein konfrontatives Verhalten der russischen Führung. Seit Beginn von Putins dritter Amtszeit 2012 grenzt sich Russland immer mehr vom Westen ab. Dies ist vor allem innenpolitisch motiviert. Nachdem die bisherige Legitimationsbasis – wirtschaftlicher Erfolg und die Fähigkeit, Wohlstand zu schaffen – bereits vor der Krise um die Ukraine zu bröckeln begonnen hatte, instrumentalisierte der Kreml stattdessen ein Ideologie-Konglomerat aus Nationalismus, Großmachtvergangenheit und normativer Distanz zum »dekadenten« Westen. Außenpolitisch spiegelt sich dies in verstärktem Hegemonialstreben im postsowjetischen Raum und der Hinwendung nach China wider.

Noch kann sich Putin auf hohe Zustimmungsraten sowie Propaganda- und Repressionsinstrumente stützen. Verschleppte Wirtschaftsreformen, die Folgen westlicher Sanktionen und der niedrige Ölpreis könnten die Stabilität des Regimes jedoch untergraben. Dies kann die Moskauer Führung zu verschärfter antiwestlicher Rhetorik und provokanten Demonstrationen militärischer Macht verleiten, wie Großmanöver an der Westgrenze oder ein Anheizen des Ukraine-Konflikts – womöglich vor den Dumawahlen im September 2016 nur wenige Wochen nach dem Nato-Gipfel und vor den für Frühjahr 2018 geplanten Präsidentenwahlen.

Zwar ist eine Annäherung Russlands an den Westen nicht ausgeschlossen. Anreize hierzu können sich aus wirtschaftlichen Notwendigkeiten sowie den Kosten einer Juniorpartnerschaft mit China ergeben. Dafür müsste jedoch der Einfluss der Hardliner sinken und das politische Gewicht moderater Realisten und Liberalen steigen.

Entwicklungen in der Nato. Der Nato-Gipfel 2016 in Warschau könnte die Konfrontation mit Russland vorübergehend verschärfen. Beim Gipfel soll der Abschluss der in Wales lancierten strategischen Neuausrichtung der Allianz verkündet werden. Möglich sind auch Beratungen über weitere Anpassungsschritte, die besonders Gastgeber Polen fordert. Daneben könnten Punkte auf die Tagesordnung kommen, die Moskau traditionell kritisiert, wie die Erweiterung der Allianz (mit der erwarteten Einladung an Montenegro) oder Fortschritte bei der Raketenabwehr.

Entscheidend wird sein, ob die Nato ihre Geschlossenheit trotz unterschiedlicher Positionen wahren kann. Zwar kritisieren sämtliche Alliierte vehement das Vorgehen Moskaus. Doch während sich einige ostmitteleuropäische Länder unmittelbar bedroht fühlen, sehen andere Russland nicht als Hauptproblem für ihre Sicherheit. Frankreich ist eher über die Instabilität in Afrika beunruhigt. Daher divergieren auch die Meinungen, wie weit die militärische Anpassung der Nato gehen und wie stark sie sich auf den Osten richten soll. Manche Alliierte, vor allem in Osteuropa, lehnen den Dialog mit Moskau weitgehend ab, während andere, wie Deutschland, die Gesprächskanäle nutzen wollen, etwa durch eine Einberufung des NRR.

Externe Entwicklungen. Entwicklungen außerhalb von Nato und Russland können einerseits das bilaterale Verhältnis positiv beeinflussen. Eine Entschärfung des Konflikts in der Ukraine könnte den Weg zur Entspannung zwischen Nato und Russland ebnen. Dies kann das Ergebnis erfolgreicher Krisendiplomatie oder politischer Veränderungen in der Ukraine oder Russland sein. Auch können externe Risiken, wie die Gefahr des Islamismus, vorübergehend Anreize zur Nato-Russland-Kooperation bilden. Zu befürchten steht auch, dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan und den zentralasiatischen Nachbarstaaten verschärft. Unwahrscheinlich ist, dass sich die Nato dort erneut substantiell militärisch engagieren will, sofern sie angesichts ihres

Schwerpunkts Bündnisverteidigung dazu in der Lage wäre. Daher könnte Russland mit Zustimmung der Nato verstärkt als Sicherheitsakteur auftreten.

Andererseits kann ein Aufflammen ethno-territorialer Konflikte im postsowjetischen Raum, wie um Berg-Karabach, das Verhältnis belasten. Gleiches gilt für farbige Revolutionen, die Moskau als Form westlicher Kriegsführung ansieht.

Ausblick und Optionen

Der ordnungspolitische Konflikt zwischen der Nato und Russland scheint zur Zeit unüberbrückbar, das Verhältnis zerrüttet. Daher dürfte eine längere Phase relativer Instabilität und Spannungen bevorstehen. Um militärische Eskalationen zu verhindern und die Stabilität für den euro-atlantischen Raum zu erhöhen, sollten sich aktuelle Bemühungen darauf richten, sowohl eine Zuspitzung (Szenario 1) als auch eine bloße Einhegung der Konfrontation (Szenario 2) zu vermeiden und auf eine pragmatische Partnerschaft (Szenario 3) hinzuarbeiten. Letzteres bedeutet nicht, den normativen Acquis der Charta von Paris aufzuweichen. Souveränität, territoriale Integrität und freie Bündniswahl sind für die Nato-Staaten nicht verhandelbar. Damit die russische Führung Angebote für Dialog und praktische Kooperation nicht als Legitimation ihres Vorgehens in der Ukraine interpretiert, kann auf eine pragmatische Partnerschaft erst dann zugesteuert werden, wenn Russland substantiell zur Umsetzung von Minsk 2 beigetragen hat. In der Nato ist eine solche Partnerschaft nur dann zu verwirklichen, wenn gleichzeitig der Schutz der Alliierten durch glaubhafte Abschreckung, Verteidigungsfähigkeit und Resilienz garantiert ist.

Sobald diese Bedingungen erfüllt sind, wären drei Schritte auf dem Weg zur pragmatischen Partnerschaft erforderlich:

Kommunikation und Dialog. Das einst so dichte Kontaktnetz wird in absehbarer Zeit nicht reaktiviert werden, aber gerade in Krisenzeiten sollte Kommunikation im

Sinne der Deeskalation nicht vollständig eingestellt werden. Kurzfristig gilt es, informelle Kanäle zu nutzen, etwa die Treffen zwischen Nato-Generalsekretär Stoltenberg und dem russischen Vertreter bei der Nato, Gruschko, oder dem russischen Außenminister Lawrow. Dies könnte durch Track-Two-Initiativen flankiert werden, in denen der Verhandlungsspielraum ausgelotet wird. Gelingen substantielle Fortschritte bei der Umsetzung von Minsk 2, empfiehlt es sich, Dialogformate des NRR schrittweise wiederaufzunehmen.

Vertrauensbildung und Verregelung:

Auch bei fortbestehender politischer Blockade lassen sich praktisch-technische Schritte vereinbaren, um erstens eine unbeabsichtigte militärische Eskalation zu vermeiden und zweitens klassische Rüstungskontrolle wiederzubeleben. Zum ersten Bereich gehört die Nutzung des von Außenminister Steinmeier vorgeschlagenen Krisenkontaktmechanismus auf militärischer Ebene zwischen Nato und Russland. Sinnvoll wäre auch ein Abkommen zwischen Moskau und Brüssel, um Verhaltensregeln für die Sicherheit von Begegnungen im Luftraum und zur See zu definieren. Im zweiten Bereich muss das Ziel lauten, die Erosion bestehender Rüstungskontrollvereinbarungen zu stoppen. Dabei kommt es in erster Linie auf den Erhalt des Wiener Dokuments an, des derzeit wichtigsten OSZE-Maßnahmenpakets zur konventionellen Rüstungskontrolle.

Praktische Kooperation. Sollte sich das Verhältnis verbessern, kann die praktische Zusammenarbeit im NRR Schritt für Schritt wieder in Gang gebracht werden. Die Kontakte auf militärischer Ebene könnten zunächst in politisch unstrittigen Bereichen aktiviert werden, die für beide Seiten unmittelbaren Nutzen haben, etwa Suche und Rettung auf See. Hier könnte die Allianz auf Erfahrungen einzelner Mitglieder wie Norwegen zurückgreifen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen 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

Lektüreempfehlungen

Margarete Klein
Russlands neue Militärdoktrin
SWP-Aktuell 12/2015
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A12_kle.pdf>

Claudia Major
Die strategische Anpassung der Nato
SWP-Aktuell 20/2015
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A20_mjr.pdf>

Sabine Fischer
EU-Sanktionen gegen Russland
SWP-Aktuell 26/2015
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A26_fhs.pdf>

SWP-Aktuell 81
September 2015