

Neustart in den Beziehungen zwischen Russland und der Nato

Anlauf zur strategischen Partnerschaft?

Margarete Klein

Nach dem Georgienkrieg vom Sommer 2008 lagen die Beziehungen zwischen Russland und der Nato zunächst auf Eis. Doch mittlerweile hat Nato-Generalsekretär Rasmussen einen »Neustart« angekündigt. Bei seinem Antrittsbesuch in Moskau Mitte Dezember 2009 nannte er als Ziel, eine »wahre strategische Partnerschaft« mit Russland zu begründen. Dazu bedarf es aber mehr als einer bloßen Rückkehr zum »business as usual«. Denn dem Nato-Russland-Rat ist es bislang nicht gelungen, das zwischen selektiver Kooperation und prinzipieller Konkurrenz schwankende Verhältnis zugunsten einer vertieften Partnerschaft zu transformieren. Hierfür wäre eine Einigung bei den grundlegenden Divergenzen nötig: den unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen in Bezug auf Europa und den postsowjetischen Raum im Besonderen.

Die Beziehungen zwischen Russland und der Nato durchlebten nach dem Georgienkrieg ihre zweite tiefe Krise seit dem Ende der Sowjetunion. War es nach dem Kosovo-Krieg 1999 die russische Seite gewesen, die für mehr als ein halbes Jahr die Zusammenarbeit einstellte, so erklärte am 19. August 2008 die Atlantische Allianz, dass angesichts von Moskaus »unangemessenem Vorgehen« die Beziehungen nicht wie gewohnt weiterlaufen könnten. In der Folge setzte die Nato die Treffen des Nato-Russland-Rates (Nato-Russia Council, NRC) aus.

Ab Dezember 2008 wurden die Beziehungen schrittweise wieder aufgenommen. Dahinter stand die Einsicht, dass eine Isolation Russlands nicht im Interesse der

Allianz liegt, weil das Land zur Lösung zentraler sicherheitspolitischer Probleme – etwa in der Nichtverbreitungspolitik oder beim Anti-Terror-Kampf in Afghanistan – benötigt wird. Am 4. Dezember 2009 fand das erste formelle Treffen der Außenminister des NRC nach dem Georgienkrieg statt. Moskau und Brüssel sind somit wieder beim »business as usual« angelangt.

Der neue Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen strebt jedoch nach mehr. In seiner ersten großen Rede am 18. September 2009 rief er zu einem »Neustart« mit Moskau auf. Von allen Partnerschaften, die die Nato unterhalte, besitze »keine ein größeres Potential« als jene mit Russland. Als Ziel gab Rasmussen bei seinem Antritts-

besuch in Moskau am 17. Dezember 2009 den Aufbau einer »wahren strategischen Partnerschaft« aus.

Bilanz des Nato-Russland-Rates

Russland und die Nato kooperieren seit Dezember 1991 in unterschiedlichen institutionellen Formaten, darunter seit Mai 2002 im Nato-Russland-Rat. Dieser dient als Mechanismus für Konsultationen und im Konsensfall für gemeinsame Entscheidungen und Aktionen in festgelegten Bereichen.

Der NRC entwickelte in den ersten beiden Jahren – im Rahmen der Annäherung Russlands an den Westen nach dem 11. September 2001 – durchaus eine positive Dynamik. So erarbeiteten beide Seiten eine Reihe gemeinsamer Dokumente, wie etwa einen Aktionsplan gegen Terrorismus. Bislang ist es aber nur unzureichend gelungen, vom Papierstadium zu gemeinsamen Aktionen überzugehen. Am ehesten geschah dies noch in unkontroversen Bereichen wie dem Katastrophenschutz. Diese Kooperation blieb jedoch ohne positive Auswirkungen auf politisch umstrittene Themenfelder. Weder in der Nichtverbreitungspolitik noch bei der Rüstungskontrolle oder der militärischen Kooperation gingen vom NRC entscheidende Impulse aus.

Einzig Ausnahme ist die Terrorismusbekämpfung in Afghanistan, wo sich angesichts stark überlappender Interessen eine rege praktische Zusammenarbeit entwickelte. Russland fürchtet, dass sich bei einem Scheitern der ISAF-Mission Islamismus und Terrorismus nach Zentralasien und von dort in die eigene Unruhezone Nordkaukasus ausbreiten werden. Im April 2008 unterzeichnete Moskau daher mit der Nato ein Abkommen über den Landtransport nicht-militärischer ISAF-Güter durch Russland. Zudem werden im Rahmen eines gemeinsamen Projekts zentralasiatische und afghanische Drogenbekämpfer ausgebildet.

Seit 2004 verschlechterte sich Russlands Verhältnis zum westlichen Bündnis – Aus-

löser waren der Nato-Beitrittswunsch Georgiens und der Ukraine sowie die amerikanischen Raketenabwehrpläne. Der Georgienkrieg belegte dann noch einmal deutlich, dass der NRC nur unzureichend seine wichtigsten Aufgaben erfüllt hatte: Transparenz und Vertrauen zu fördern, Kooperationsmöglichkeiten umzusetzen und zentrale Streitpunkte konstruktiv zu bearbeiten. Von einer strategischen Partnerschaft, die auf einer festen Basis übereinstimmender Interessen und gemeinsamer sicherheitspolitischer Vorstellungen beruht, sind beide Seiten daher ziemlich weit entfernt.

Vertrauenskrise und ordnungspolitischer Dissens

Welches sind die zentralen Probleme zwischen Russland und der Atlantischen Allianz? Zum einen gibt es eine ganze Reihe konkreter Streitpunkte, wie die Nato-Osterweiterung, die Krise der konventionellen Rüstungskontrolle sowie – zumindest bis September 2009 – die Raketenabwehrpläne der USA. Wichtiger als diese Einzelpunkte sind jedoch zwei grundlegende Probleme.

Das erste besteht in einer tiefen Vertrauenskrise, die sich teils aus traditionellen Feindbildern, teils aus den Erfahrungen im Umgang miteinander seit Beginn der 1990er Jahre speist. In Polen und den baltischen Staaten sorgt die Erinnerung an die sowjetische Herrschaft dafür, dass Russland eher als Gefahrenquelle denn als Partner gesehen wird. In Moskau wiederum lebt das Feindbild einer aggressiven, expansionistischen Nato fort, die mit ihrer »Politik der offenen Tür« Russlands Schwäche nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion betrügerisch ausgenutzt habe. Der Mangel an Vertrauen erschwert es beiden Seiten, in sensiblen Bereichen zusammenzuarbeiten.

Zweitens belasten konträre ordnungspolitische Vorstellungen das beiderseitige Verhältnis. Dabei geht es um den legitimen Platz des jeweils anderen in der euro-atlantischen Sicherheitsordnung, aber auch darum, wie diese konkret ausgestaltet werden soll. Gerade die US-Regierung unter

George W. Bush behandelte Moskau oft als eine vernachlässigbare Größe der europäischen Sicherheitspolitik – in Russland sah man einen Partner, mit dem man zwar bei gemeinsamem Interesse kooperiert, dessen Einwände im Konfliktfall aber ignoriert werden können. Aus Russlands Warte wiederum hätte sich die Nato nach dem Zerfall des Warschauer Paktes zugunsten eines neuen, gesamteuropäischen Sicherheitssystems auflösen sollen. In diesem Sinne ist Moskau weiterhin bestrebt, die Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitsordnung zu reduzieren.

Die ordnungspolitische Konkurrenz macht sich im postsowjetischen Raum besonders stark bemerkbar. Moskau betrachtet die ehemaligen Sowjetrepubliken als »Zone privilegierter Interessen«, woher auch die strikte Ablehnung einer Nato-Mitgliedschaft Georgiens oder der Ukraine rührt. Zwar betreibt auch die Atlantische Allianz Einflusspolitik in der Region; sie respektiert allerdings – anders als Moskau – das Recht der dortigen Länder auf freie Bündniswahl und reklamiert keine exklusive Einflusszone.

Bausteine einer strategischen Partnerschaft

Angesichts der tiefen Vertrauenskrise und der grundlegenden ordnungspolitischen Divergenzen wird es nicht einfach sein, die Nato-Russland-Beziehungen zu einer strategischen Partnerschaft aufzuwerten. Welche Bausteine wären dafür nötig?

Stolpersteine vermeiden,

Vertrauen stärken

Zunächst geht es darum, nicht ohne Not neue Stolpersteine zu schaffen. Bei der Ausarbeitung des neuen strategischen Konzepts der Nato sollte deshalb darauf verzichtet werden, Energiesicherheit als einen Fall kollektiver Verteidigung zu definieren. Dieses Thema ließe sich besser zwischen Russland und der EU behandeln. Ferner sollte die Atlantische Allianz die

politische Erklärung, die sie im April 2008 in Bukarest zur Osterweiterung verabschiedet hat, mit großer Sensibilität umsetzen. Einerseits darf Russland kein Vetorecht zugestanden werden. Andererseits würde es die Beziehungen zu Moskau unnötig verschlechtern und die politische Glaubwürdigkeit der Nato beschädigen, wenn Georgien und die Ukraine überstürzt in das Bündnis aufgenommen würden, ohne die dafür nötigen Kriterien zu erfüllen.

Der nächste Schritt sollte darin bestehen, vertrauensbildende Maßnahmen zu stärken. Im Dezember 2009 haben beide Seiten bereits vereinbart, eine gemeinsame Bewertung der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts erarbeiten zu wollen. Lohnend wäre auch ein intensivierter Dialog zu Fragen der Militärreform, da Russlands neuer Reformanlauf stark von westlichen Modellen beeinflusst ist. Des Weiteren ließe sich im Rahmen des NRC ein Konsultationsgebot festschreiben, welches verhindert, dass die Kommunikationskanäle immer genau dann von einer Seite geschlossen werden, wenn sie am dringendsten gebraucht werden. Allerdings darf die Wirkung von Konsultationen und vertrauensbildenden Maßnahmen nicht überschätzt werden. Der NRC war hier bereits in der Vergangenheit aktiv, ohne dass dadurch der gegenseitige Argwohn abgeschwächt worden wäre. Stärker zur Vertrauensbildung beitragen könnte dagegen eine Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle, weil beide Seiten dadurch verifizierbare Sicherheitsgarantien bekämen.

Praktische Zusammenarbeit erweitern

Der zweite Baustein besteht darin, die praktische Kooperation auszubauen. Im Falle Afghanistans bieten sich dafür die Bereiche Transit, Ausrüstung der afghanischen Armee und Bekämpfung des Drogenschmuggels an. Beim Anti-Drogen-Einsatz könnte beispielsweise eine formelle Übereinkunft zwischen der Atlantischen Allianz und der Organisation des Vertrags für

kollektive Sicherheit (OVKS) – der Russland, Armenien, Belarus, Tadschikistan, Kirgistan, Kasachstan und Usbekistan angehören – geschlossen werden. Um dem regionalen Dominanzstreben Russlands aber nicht Vorschub zu leisten, dürften solche formellen Abkommen die bilaterale Zusammenarbeit der Nato mit den OVKS-Staaten nicht ersetzen, sondern nur dort ergänzen, wo ein regionaler Ansatz sinnvoll ist. Im militärischen Sektor stellt der Anti-Piraterie-Kampf ein aussichtsreiches Kooperationsfeld dar. Hier könnten sich zudem Impulse für mehr Interoperabilität ergeben – ein Bereich, der in den letzten Jahren fast völlig stagnierte.

Mitte Dezember 2009 regte Rasmussen an, dass beide Seiten ihre Raketenabwehrsysteme bis 2020 miteinander »verbinden« sollten. Auch wenn offen blieb, welche konkreten Schritte dazu in den folgenden Jahren durchgeführt werden sollen, käme eine Kooperation auf diesem Feld einem Quantensprung gleich. Denn damit würden Russland und die Nato nicht nur einen zentralen Streitpunkt aus dem Weg räumen, sondern zugleich eine erhebliche Sicherheitsbedrohung gemeinsam angehen. Allerdings setzt eine Zusammenarbeit in diesem sensiblen Bereich bereits ein hohes Maß an Vertrauen voraus.

Ordnungspolitische Divergenzen abschwächen

Die bisher aufgezählten Maßnahmen sind – mit Ausnahme der Raketenabwehr – primär darauf ausgerichtet, die Zusammenarbeit dort auszuweiten, wo dies recht einfach möglich wäre. Damit wäre aber noch keine strategische Partnerschaft erreicht. Denn dazu müssten die grundlegenden ordnungspolitischen Divergenzen abgeschwächt werden, die in konträren Positionen zur Ausgestaltung des euro-atlantischen Sicherheitsgefüges wurzeln.

Für die Diskussion dieser Fragen besteht momentan durchaus ein Window of Opportunity: USA und Nato sind an verbesserten Beziehungen zu Russland interessiert,

Medwedew selbst hat einen Entwurf für einen euro-atlantischen Sicherheitsvertrag vorgelegt, und mit dem Korfu-Prozess der OSZE gibt es bereits einen Rahmen zur Behandlung dieser Fragen.

Auf Seiten der Nato-Staaten ist aber noch unklar, ob der politische Wille besteht, über bloße Diskussionen hinaus – wie von Moskau gefordert – in konkrete Verhandlungen einzutreten. Die USA und viele der neuen Bündnismitglieder zeigen sich skeptisch bis ablehnend, da sie eine Spaltung und damit Schwächung der Allianz fürchten. Um dies zu vermeiden, müssten sich die Nato-Staaten im Vorfeld auf gemeinsame Kernpunkte einigen. Dazu gehören »rote Linien«, die in Verhandlungen nicht aufgegeben werden dürfen, wie das Prinzip der freien Bündniswahl und die Ablehnung exklusiver Einflusszonen. Darüber hinaus müssten sich die Nato-Länder aber auch auf eine positive Agenda einigen, das heißt auf eine gemeinsame Vorstellung ihrer langfristigen Beziehungen zu Moskau. Wie die unterschiedlichen Russland-Politiken der Nato-Länder zeigen, mangelt es genau daran.

Moskau wiederum müsste deutlich von seinen Maximalforderungen abrücken. Der am 29. November 2009 veröffentlichte Entwurf für einen euro-atlantischen Sicherheitsvertrag kommt dem Versuch gleich, gegen fast alle künftigen Nato-Aktionen ein Veto einzulegen und einen Freibrief zu erhalten, um die russische Dominanz im postsowjetischen Raum weiter auszubauen.

Die skizzierten Schwierigkeiten sprechen nicht dagegen, einen Verhandlungsprozess zu starten. Sie verdeutlichen nur, wie kompliziert und langwierig dieser Weg sich gestalten dürfte. Sollten die ordnungspolitischen Fragen jedoch wie bisher ausgeklammert bleiben, würden die Russland-Nato-Beziehungen weiterhin zwischen selektiver Kooperation und prinzipieller Konkurrenz schwanken. Damit würden nicht nur Lösungen für gemeinsame Bedrohungen und Herausforderungen erschwert. Vielmehr bliebe auch eine Quelle permanenter Irritation im russisch-westlichen Verhältnis bestehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung 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