

Die NATO und die Russische Föderation

Otto Naderer

Nach meinem Artikel im letzten „Bericht“ über die Beziehungen zwischen der NATO und der Ukraine möchte ich nun aus Aktualitätsgründen mit dem Verhältnis zwischen dem nordatlantischen Bündnis und der Russischen Föderation fortsetzen.

Der NATO-Russland Rat als Ausdruck des kooperativen Geists der 1990-er Jahre

Zur grundlegenden Regelung des beiderseitigen Verhältnisses und zur Begleitung der sich abzeichnenden NATO-Erweiterung wurde am 27. Mai 1997 der „Gründungsakt über die wechselseitigen Beziehungen, Kooperation und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation“ abgeschlossen. In diesem Basisdokument betrachten sich die NATO und die Russische Föderation nicht mehr als Gegner und sind bereit, gemeinsam einen dauerhaften Frieden im Euroatlantische Raum aufzubauen, der auf den Grundlagen von Demokratie und kooperativer Sicherheit basiert. Als unterstützend wird die Entwicklung der vergangenen Jahre beurteilt, in der beide Seiten nach dem Ende des Kalten Kriegs ihre Potenziale zum Teil massiv verringert und über die OSZE wie den VN die Durchführung friedenserhaltender Operationen geprüft bzw. in Ansätzen begonnen haben.

Besondere Bedeutung kommt aus heutiger Sicht den in diesem Gründungsakt vereinbarten Prinzipien zu. Diese besagen, dass die Sicherheit der Euroatlantischen Staaten unteilbar ist und dass beide Seiten sich zur Beachtung der Helsinki-Schlussakte sowie aller weiteren davon abgeleiteten OSZE-Dokumente verpflichten. In diesem Sinne soll von der Androhung oder sogar Ausübung von Gewalt gegeneinander oder gegen jeden anderen Staat, seine Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und der KSZE-Schlussakte abgesehen werden. Dafür soll das Recht jedes Staats, die Auswahl der sicherheitspolitischen Mittel selbst wahrzunehmen, respektiert werden.

Zur praktischen Umsetzung des Gründungsakts wird ein Permanenter NATO-Russland Rat als Konsultationsforum eingerichtet. Vorrangiges Ziel ist die Definition und Verfolgung gemeinsamer Aktivitäten, Reziprozität und Transparenz sind die leitenden Linien.

Organisatorisch kann der Rat von der Ebene der Staats- und Regierungschefs bis zu den Generalstabschefs einberufen werden und die vorgesehene Zahl der Sitzungen war ambitioniert: so sollen die Außen- wie Verteidigungsminister zumindest zwei Mal jährlich ein Treffen abhalten, desgleichen die Generalstabschefs. Botschafter sollten sich zumindest einmal monatlich austauschen und auch die Parlamentarische Versammlung der NATO und das russische Parlament sollen ihren Dialog und ihre Kooperation ausbauen.

Im Gründungsakt werden daher auch gleich mögliche Kooperationsfelder angeführt. Sie sind breit gefächert und betreffen u. a. das gemeinsame Krisenmanagement unter Beachtung der besonderen Rolle von UN und OSZE, die zu verhindernde Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die mögliche Einbindung an einer zukünftigen Raketenabwehr und einen ständigen Informationsaustausch über Strategie, Verteidigungspolitik, militärische Doktrinen sowie Budget.

Genauso wichtig wie obige Prinzipien sind die „Politisch-Militärischen Grundsätze“ in denen die NATO-Alliierten bekräftigen, dass sie keine wie immer geartete Absicht verfolgen, in zukünftigen Mitgliedsstaaten Nuklearwaffen zu stationieren. Auch soll die Nuklearpolitik der Allianz nicht geändert werden. Brüssel unterstreicht zusätzlich dass die Allianz in der gegenwärtigen wie vorhersehbaren Sicherheitslage ihre kollektiven Verteidigungspflichten eher durch Interoperabilität und durch Integration erfüllen wird als durch eine permanente Stationierung substanzieller Kampfverbände. Einen großen Teil nimmt abschließend die Überarbeitung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ein.

Als erstes Ergebnis dieses Gründungsakts wird die Russische Föderation Mitglied der PfP und die NATO richtet ein Verbindungsbüro in Moskau ein. Zur Sicherstellung größtmöglicher Partnerschaft sollen gemeinsame NATO-Russland Peacekeeping Operationen erörtert werden. Diese könnten auf die in Bosnien-Herzegowina gemachten Erfahrungen aufbauen und zu einer Combined Joint Task Force führen. Auf dem NATO-Russland-Gipfel in Rom im Mai 2002 wurde der Permanent Joint Council durch den NATO-Russland Rat ersetzt, der auf gleichberechtigter Basis aller Teilnehmer agiert. Russland erhielt somit zwar kein Vetorecht für die weitere Entwicklung der NATO, aber dennoch eine privilegierte Stellung verglichen mit allen anderen Partnern.

Ergebnisse

Die beiderseitigen Beziehungen entwickelten sich zwar nicht so positiv wie in der Gründungsakte beabsichtigt, konnten aber doch einige Erfolge vorweisen. So nahmen in der Anfangsphase von KFOR auch russische Kräfte an dieser NATO-geführten Operation teil und der ISAF-Einsatz in Afghanistan bot weitere Möglichkeiten. Moskau kooperierte in einem gewissen Maß beim Nachschub für diese Truppe und ab 2012 auch bei der Rückverlegung. Gemeinsame Programme zur Drogenbekämpfung und zur Instandhaltung ehemals sowjetischer Hubschrauber für die afghanische Luftwaffe waren weitere Kooperationsbereiche, auch in der angekündigten Raketenabwehr gab es die eine oder andere gemeinsam durchgeführte Simulationsübung. Dennoch konnten all diese Aktivitäten die zunehmende Entfremdung als Ergebnis der fortschreitenden NATO-Osterweiterungen nicht mehr aufbrechen, ein erstes Indiz war sicherlich die Rede Putins auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007. Ein Jahr später machte Moskau klar, dass es die Westpolitik Georgiens nicht dulden würde und setzte bewaffnete Tatsachen. Ein eingefrorener Konflikt soll die Mitgliedschaft des Nachbarn in den Euro-Atlantischen Strukturen verhindern, eine Strategie, die bis heute aus Moskauer Sicht die erwünschten Ergebnisse zeitigt. Die NATO setzte daraufhin alle Kooperationen mit Moskau außer Kraft.

Der Neustart 2010

Diese Position hielt aber nicht lange und nachdem die Allianz in ihrem neuen Strategischen Konzept „Active Engagement, Modern Defence“ Russland als einen der wesentlichen Partner für die kooperative Sicherheit (wieder) anerkannte, bildete das Gipfeltreffen in Lissabon den Neuanfang. In der gemeinsam mit Staatspräsident Medwedew abgegebenen Erklärung nach der Sitzung des NATO-Russland Rats wird von einem neuen Abschnitt in der Kooperation mit dem Ziel einer echten strategischen Partnerschaft gesprochen und u. a. der Abschluss des neuen START-Vertrags begrüßt.

Die russische Intervention in der Ukraine als vorläufiges Ende der Zusammenarbeit

Trotz Differenzen bei der im Aufbau begriffenen NATO-Raketenabwehr konnte noch im September 2013 eine gemeinsame Luftwaffenübung im Rahmen der „Cooperative Airspace Initiative“ zum Umgang mit gekaperten Zivilflugzeugen durchgeführt werden und auch die nur wenige Wochen später veröffentlichte Studie des Allied Command Transformation „Strategic Foresight Analysis“ erwähnte mit keinem Wort eine geopolitische Auseinandersetzung mit Russland als mögliches Zukunftsszenario. Dies ist bemerkenswert, gab es doch zu dieser Zeit schon erste Anzeichen einer neuerlichen Haltungsänderung des Kreml. So löst der russische Präsident Putin bereits im Herbst 2013 zwei Einrichtungen auf, die speziell für die Kooperation mit dem nordatlantischen Bündnis eingerichtet wurden. Dabei handelte es sich um die 2011 aufgestellte interministerielle Kontaktgruppe zur Kooperation mit der NATO in der Raketenabwehr und um den dafür 2012 eingerichteten Sonderbeauftragten. Erst die Besetzung und anschließende Annexion der Krim änderten schlagartig alles.

Die NATO-Außenminister suspendierten bei ihrem Treffen am 1. April 2014 jede militärische wie zivile Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation, ausgenommen waren nur hohe politische Kontakte. So sollen Treffen im NATO-Russland-Rat auf Ebene der Botschafter und darüber weiter möglich sein, wenn auch vorrangig über die Ukraine. Ähnliches gilt für den Euroatlantischen Partnerschaftsrat, Ziel ist das Offenhalten eines minimalen Gesprächskanals. Kurz nach den ukrainischen Präsidentschaftswahlen trafen sich die früheren Partner Anfang Juni 2014 in diesem Format, um die Lage zu erörtern. Naturgemäß gab es dabei keine Annäherung der Standpunkte, die Position des Bündnisses gegenüber der Russischen Föderation ist zu eindeutig: Russland wird aufgefordert, seine Truppen überprüfbar aus der Ukraine abzuziehen, die Annexion der Krim wird von den Alliierten verurteilt und nicht anerkannt und die russische Politik gegenüber der Ukraine ist ein Bruch internationalen Rechts. Die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine werden hingegen genauso wie ihr Recht auf ihre sicherheitspolitische Ausrichtung unterstützt. Eine weitere Zusammenkunft konnte nicht mehr abgehalten werden.

Die Prinzipien aus 1997 als Basis der gegenwärtigen Spannungen

Aus Sicht der NATO und innerhalb derselben vor allem aus Sicht der osteuropäischen Mitglieder verletzt Moskau mit seiner Politik gegenüber Kiew vor allem die 1997 vereinbarten Prinzipien. Dazu zählt vor allem die unzulässige Androhung oder Ausübung von Gewalt gegen einen anderen Staat, seine Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit. Zur Unabhängigkeit zählt auch das Recht jedes Staats, die Auswahl der sicherheitspolitischen Mittel wahrzunehmen, also sich gegebenenfalls einem politischen Bündnis wie NATO und/oder EU anzuschließen. Die NATO-interne Maßnahmen zur Wiederaufnahme der kollektiven Abschreckung, der „Readiness Action Plan“, beachtet hingegen die Verpflichtungen aus dem NATO-Russland Rat, da in den osteuropäischen Staaten keine „substanziellen Kampfverbände“ dauerhaft stationiert werden und auch keine Verlegung von Nuklearwaffen beabsichtigt ist. Erschwerend kommt für die westlichen Hauptstädte hinzu, dass Moskau nicht nur die bilateralen Prinzipien aus 1997 verletzt hat sondern damit die gesamte Nachkriegsordnung infrage stellt. Die „Prinzipien“ bauen nämlich auf die KSZE Schlussakte 1975, auf die „Gemeinsame Pariser Erklärung“ 1990 zwischen West und Ost und schließlich auf Satzungen der KSZE/OSZE wie den UN auf. Dem setzt Moskau politisch neben Anschuldigungen gegen Kiew bisher nur die unzulässige Einmischung ausländischer Stellen zum „Regimewechsel“ entgegen.

Zusammenfassung/Ausblick

Zwei NATO-Osterweiterungen und eine russische Führung, die den Zusammenbruch der Sowjetunion als „größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ beurteilt verhindern kurz zusammengefasst eine Kooperation, wie sie 1997 noch möglich war. Im Juni 2015 lassen sich mehrere Trends vorhersagen: die sicher noch länger anhaltende Krise um die Ukraine wird genauso lange jegliche Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland ausschließen und in der NATO selbst wird nach mehr als 20 Jahren „Out of Area“-Einsätzen aller Wahrscheinlichkeit nach der Gründungsgedanke der kollektiven Abschreckung, und wenn nötig, Verteidigung wieder an Gewicht gewinnen.

Davon abgesehen wird die auf Einstimmigkeit basierte NATO mangels Konsens vorerst die Ukraine nicht aufnehmen, ansonsten wird diese Organisation, die die Sicherheit ihrer Mitglieder zum Ziel hat, kaum zur Lösung des Konfliktes beitragen können. Diese Rolle kommt der EU zu.