

Folgen aus
dem Georgien-Krieg
für die NATO

Erweiterungspolitik auf dem Prüfstand

Rolf Clement

Der Georgien-Krieg im August 2008 ist für Russland ein 11. September, meinte der russische Präsident Medwedew nach dem Waffengang im Kaukasus. Der 11. September 2001 markiert für die westliche Welt eine sicherheitspolitische Wende. Die Anschläge auf New York und Washington haben viele strategische Koordinaten verändert. Einen ähnlichen Effekt erwartet Medwedew nach dem Krieg in Georgien. Durch eine internationale Untersuchung soll geklärt werden, was in Georgien wirklich passiert ist. Dabei soll auch die Schuldfrage geklärt werden. Für die Strategie der NATO ist das nicht ganz so bedeutend. Denn die Konzentration von Waffen und Truppen auf beiden Seiten war, lange bevor sich die Spannungen gewaltsam entladen haben, zu beobachten. Mahnung und Warnungen an Georgien gab es von westlicher Seite genug. Dass sich die Situation hochgeschaukelt hat, ist also wenig glaubwürdig.

Um politische Konsequenzen aus dieser Krise zu ziehen, muss nach Motiven für das Handeln gefragt werden. Georgien will Mitglied der NATO werden. Die Allianz hat nach dem vorläufigen Nein von der Gipfelkonferenz in Bukarest ein neues Datum für die Prüfung der Beitrittsfähigkeit für den Dezember 2008 festgelegt. Nun hat die NATO bei den letzten Beitrittsrunden als Kriterium für eine Aufnahmeentscheidung immer das Lösen von Grenzfragen bei den Kandidaten genannt. Georgien wurde in Bukarest mit der Begründung zurückgewiesen,

dass die innere Lage des Landes konfliktträchtig sei, und diese Konflikte will die NATO sich nicht aufhalsen. Also hatte Georgien ein politisches Interesse daran, den Konflikt in Südossetien zu lösen. Dass die Art der Lösung inakzeptabel ist, steht auf einem anderen Blatt.

Russland begründet sein Vorgehen offiziell damit, seine Staatsbürger schützen zu wollen. Doch haben die in Südossetien lebenden Menschen ihre russischen Pässe erst in den letzten Monaten bekommen – sie wurden zu den russischen Bürgern gemacht, die man dann später „schützen“ wollte. Russlands Weltsicht lässt den Schluss zu, dass es nicht in erster Linie um die georgische Provinz geht. In den letzten Jahren hat die NATO sehr konsequent den von ihr gestalteten europäischen Sicherheitsraum erweitert. Bis weit in die früher von der Sowjetunion kontrollierten Regionen hat die Allianz ihre Mitgliedschaft ausgedehnt – allerdings immer auf Wunsch der jeweiligen Regierungen, die für diese Politik in ihrer Bevölkerung eine Mehrheit hatten. Russland musste dem tatenlos zusehen. Auf Moskau musste das wie aktive Regionalpolitik wirken.

Die NATO hat sich durch die Erweiterungspolitik der vergangenen Jahre massiv verändert. Sie hat nun Mitglieder, deren Beitrag zur Sicherheit der Allianz allenfalls überschaubar ist. Die baltischen Staaten sind der NATO beigetreten, um Schutz vor Russland zu bekommen. Auch für die anderen ehemaligen Ostblockstaaten ist dieses Motiv eine Triebfeder gewesen. Hier prallen unterschiedliche Erfah-

rungen in der Allianz aufeinander. Die westlichen NATO-Staaten haben in der Phase der Entspannungspolitik Vertrauen gegenüber Moskau entwickelt, was die ehemaligen Satellitenstaaten nicht erfahren haben. Diesen inneren Spannungsrahmen muss die NATO austarieren. Dazu gehört, dass die NATO den politischen Empfindungen, die die baltischen Staaten und Polen mit ihrer demonstrativen Reise nach Tiflis unmittelbar nach dem Krieg in Georgien ausgedrückt haben, Rechnung trägt. Dabei wissen die Länder, dass sie selbst nichts aufzubieten haben, um ein politisches Gegengewicht darzustellen. Das gilt auch für Polen, das mit der Entscheidung über die Abschaffung der Wehrpflicht die eigene Truppenstärke auf 120 000 Mann zurückfährt. Damit wird für diese Länder die Frage immer bedeutender, ob die NATO im Ernstfall bereit ist, militärisch zu Hilfe zu eilen. Hier hat Russland ein wesentliches politisches Ziel erreicht: Es wollte deutlich machen, dass die Allianz nicht eingreift, selbst dann nicht, wenn sich Allianzpartner in dem angegriffenen Land engagiert haben. In Georgien waren damals Militärberater der USA. Zudem haben die USA dort Hilfe bei der Ausbildung und Ausrüstung der Streitkräfte geleistet. Russland wollte die Strahlkraft der Allianz schwächen.

Fragen der Bündnisverteidigung

Die NATO muss sich dieser inneren Herausforderung stellen. Denn schon werden in den betroffenen Ländern Überlegungen angestellt, ob sie durch bilaterale Vereinbarungen mit den USA eine garantiert schnelle Hilfe organisieren können. Dies wäre im Kern die Renationalisierung der Sicherheitspolitik – gerade dies wollte man durch die Aufnahme der betreffenden Staaten in die NATO und in die EU überwinden. Nun diskutiert die NATO seit Langem, ob sie ein neues strategisches Konzept erarbei-

ten sollte. Das letzte stammt aus dem Jahr 1999, wurde also vor der „Zeitenwende“ 2001 verfasst. Bisher hat man immer argumentiert, ein neues Konzept sei nicht dringend nötig, da man auch 1999 schon den Kampf gegen den Terror in das Papier geschrieben habe. Es bestand immer die Furcht, dass der Versuch, ein neues Konzept zu erarbeiten, in einer Auflistung jener Positionen endet, auf die man sich eben nicht verständigen kann.

Das sollte man jetzt anders sehen. Die konzeptionellen Grundlagen sollten jetzt auf jeden Fall neu formuliert werden. Das Konzept von 1999 enthält zwar für alle Eventualitäten einen Satz. Es kommt aber auf die Gewichtung in der politischen Praxis an. In den letzten Jahren hat die NATO in ihrer Wahrnehmung nur auf Operationen wie die in Afghanistan und im Kosovo gesetzt – Fragen der Bündnisverteidigung spielten keine erkennbare Rolle. Die „gefühlte“ Strategie der Allianz sah Verteidigungsanstrengungen im klassischen Sinn kaum noch vor. Die Verteidigungsminister der Allianz haben bei ihrem informellen Treffen Mitte September in London die Frage schon aufgeworfen, ob die strategische Gewichtung und die militärische Aufstellung zwischen Friedensmissionen und Verteidigungsbemühungen ausgewogen seien. Es kann nicht verwundern, dass sie – zumindest offiziell – zu der Erkenntnis gekommen sind, dass diese Balance stimmt. Das Thema ist aber auf dem Tisch.

Die klassischen Ansätze der Landes- und Bündnisverteidigung müssen in der öffentlichen Wahrnehmung der NATO wieder weiter nach vorn gerückt werden. Das ist noch keine Neuauflage des Kalten Krieges. Aber Elemente des damaligen Denkens sollten doch wieder entstaubt werden. Dabei hat sich aber auch auf diesem Gebiet einiges geändert: In Zeiten der Blockkonfrontation waren beide Seiten so hochgerüstet, dass es nach einer militärischen Aktion mit Sicherheit zu einer für

den Angreifer sehr schmerzhaften Antwort gekommen wäre, die den Ausgang der Auseinandersetzung völlig offen gestaltet hätte. Das Risiko nahm keiner auf sich. Daraus leitete sich eine gewisse Rationalität in der Politik ab, die die politische Reaktion wechselseitig berechenbar machte.

Verlust der Rationalität

Nun ist keine Seite militärisch so aufgestellt, dass sie eine große militärische Operation führen könnte. Die politischen Rahmendaten lassen dies ebenfalls nicht zu. Georgien machte aber regionale militärische Auseinandersetzungen wieder möglich – und zwar unter aktiver Beteiligung einer der früheren Großmächte. Damit hat der Georgien-Krieg auch eine andere Qualität als die Kriege auf dem Balkan, bei denen es um ethnisch bedingte, eher als Bürgerkrieg zu bezeichnende Auseinandersetzungen ging. Das heißt aber, dass militärische Aktionen regional begrenzt sein können. Entsprechend neigen Politiker dazu, ebenfalls jede Aktion für sich zu beantworten, aber keine Gesamtstrategie zu entwickeln. Dass Georgien ein Einzelfall war, ist möglich, aber nicht garantiert. Hinzu kommt, dass wegen der regionalen Begrenzung der Auseinandersetzung und wegen der veränderten gesamtpolitischen Lage die Gefahr besteht, dass die Rationalität abnimmt. Ein Mann wie der georgische Präsident Saakaschwili agiert nicht so rational wie die Sowjetführer des vergangenen Jahrhunderts. Dadurch, dass nicht nur ideologische, sondern auch religiöse und ethnische Elemente in die Sicherheitspolitik eingezogen sind, ist diese auch emotionaler geworden. Emotionen entladen sich leichter in Gewalt als Rationalität. Auch deshalb muss die NATO sich strategisch auf die aktuelle Lage anders einstellen als vor dem August 2008.

Russland hat einen weiteren Vorteil: Es verfügt über Energiereserven. Die Ener-

gieversorgung ist eines der Elemente, die unser Leben in Wohlstand sichern. Sie ist aber auch eine Achillesferse unserer Wirtschaft. Im gültigen strategischen Konzept der NATO wie auch in den Gipfelbeschlüssen von Riga und Bukarest wird die Energiesicherheit als eine Aufgabe der NATO gesehen. Aber mit welchen Mitteln wird die NATO diese Aufgabe erfüllen? Sicher gilt auch, dass Russland von der Kooperation mit dem Westen abhängig ist. Es herrscht aber kein Gleichgewicht. Russland verweist zum Beispiel darauf, dass es gegenwärtig über Devisen in Höhe von 580 Milliarden Dollar verfügt. Auf dieser Basis lässt sich über Wirtschaftsbeziehungen mit einer gewissen Gelassenheit diskutieren. Die NATO betont in diesem Zusammenhang immer gemeinsame Sicherheitsinteressen und nennt dabei vor allem Afghanistan und die Atompolitik des Iran sowie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Klopft man dies genau ab, bleibt nichts übrig: In Afghanistan ist Russland nur mit Überflug- und Transitrechten für NATO-Truppen und -Nachschub beteiligt, die teilweise bilateral mit NATO-Ländern ausgehandelt sind. Ansonsten sitzt Moskau auf der Tribüne und beobachtet, wie sich die NATO-Staaten dort aufreiben. In Sachen Iran ist Russland längst eher auf der Seite des Iran. Und im Kampf gegen den Terror kommt man auf keinen gemeinsamen Nenner, weil man sich in Wirklichkeit nicht über eine gemeinsame Definition verständigen kann.

Es ist die Politik Putins seit dem Beginn seiner Präsidentschaft gewesen, Russland wieder in die Lage zu versetzen, seine Macht und seine Interessen erkennbar zu projizieren. Auch dieses Ziel hat Russland mit diesem Krieg erreicht: Es hat sich als Macht zurückgemeldet, die militärisch operationsfähig ist. Es hat deutlich gemacht, dass es seine Einflussosphäre wieder verteidigt, dass es seine Claims abgesteckt hat. Es hat die NATO in die

Defensive gedrängt, so stark, dass innerhalb der Allianz Fragen der Glaubwürdigkeit aufgeworfen wurden.

Verhärtete Fronten

Eine weitere Konsequenz muss die NATO ziehen: Sie muss ihre Erweiterungspolitik in Ruhe auf den Prüfstand stellen. Man sollte sich darauf verständigen, dass Georgien und die Ukraine jetzt nicht aufgenommen werden können, dass auch im Dezember keine Aufnahme in den „Membership Action Plan“ – die nächste Stufe im Beitrittsprozess – erfolgen sollte. Das Hauptargument ist, dass Georgien mit all seinen Problemen in die Allianz käme. In dieser Phase würde auch Russland weiter provoziert. Zudem wäre es das falsche Signal an den hasardeurhaften Präsidenten, wenn nach der Aktion des georgischen Präsidenten das Land nun sein Ziel erreichen würde. Bei der Ukraine gelten ebenfalls die Gründe vom April fort, sogar in verschärfter Form. Dort ist die Regierung auseinandergebrochen, was zeigt, dass politische Stabilität noch nicht gewährleistet ist. Zudem wird im Westen gelegentlich übersehen, dass die Ukraine ein bis 2017 gültiges Abkommen mit Russland hat, nach dem die russische Schwarzmeerflotte in einem ukrainischen Hafen stationiert werden darf. Wie würde Russland vor diesem Hintergrund reagieren, wenn die NATO die Aufnahme der Ukraine nun einleiten würde?

In dieser Frage hat die Allianz ebenfalls noch keinen gemeinsamen Nenner. Die mittelosteuropäischen Staaten sind dafür, jetzt ein klares Signal für die Aufnahme Georgiens und der Ukraine zu setzen, unterstützt von den USA und Großbritannien. Auf der anderen Seite stehen die westeuropäischen Altmitglieder der Allianz, unter diesen hat Deutschland eine Führungsrolle. Auf die Unterstützung des französischen Präsidenten Sarkozy wird

sich Bundeskanzlerin Angela Merkel nicht mehr verlassen: Beim Gipfel in Bukarest zogen sich Sarkozy und sein Außenminister zurück, als bei den Verhandlungen über die Formulierung gerungen wurde, mit der Georgien und der Ukraine die direkte Aufnahme in den Aktionsplan für eine Mitgliedschaft verwehrt, aber eine Aufnahmegarantie für die (fernere?) Zukunft gegeben wurde. Hält die Bundesregierung im Ernstfall ein Nein zur Aufnahme in den Plan auch allein durch? Da es bei der NATO nur einstimmige Beschlüsse gibt, wäre das ein entscheidendes Veto. Die Fronten sind verhärtet. Vor allem die USA haben die Messer gegen Moskau gewetzt. Im NATO-Russland-Rat ist der US-Botschafter in der Regel aus dem Saal gegangen, wenn der russische Botschafter an den Tisch trat. Dieser Rat hat übrigens in kritischen Zeiten nie getagt, weil dann Russland die Einladungen nicht angenommen hat. Deswegen ist die Aussetzung des Rates materiell wenig bedeutsam, man hat es auf Druck der USA-Osteuropa-Koalition nun nur öffentlich gemacht, was natürlich eine andere politische Qualität hat. Es bietet sich eine Arbeitsteilung an: Die NATO spielt die eher distanzierte Rolle, die EU hält dagegen die Kontakte und Kooperationsgremien offen. Da die Staaten, die in der EU sind, zum großen Teil auch NATO-Mitglieder sind, wäre die Information über die EU-Kooperationsergebnisse gewährleistet. Auf dieser Ebene könnten dann die unterschiedlichen Signale ausgetauscht werden: Dort, wo eine Zusammenarbeit nötig und möglich ist, wird dies über EU-Gremien gemacht. Dort, wo klar die Grenzen aufgezeigt werden müssen, macht man dies über die NATO.

Russlands Präsident Medwedew hat recht: Der August 2008 ist eine sicherheitspolitische Zeitenwende, ähnlich der vom September 2001. Nur: Noch scheint die Politik darauf nicht angemessen zu reagieren.