

Die Zukunft
der NATO-Russland-
Beziehungen

„A New Beginning“?

Marc Oprach

Anders Fogh Rasmussen wies am 18. September 2009, nur sechs Wochen, nachdem er zum NATO-Generalsekretär ernannt worden war, darauf hin, dass er sich das Thema seiner ersten größeren Rede bewusst ausgewählt habe und der Zukunft der NATO-Russland-Beziehungen widmen wolle. Unter dem Titel „Nato and Russia. A New Beginning“ betonte er, dass die NATO und Russland denselben sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenüberstünden, und schlussfolgerte: „Quite simply, NATO-Russia cooperation is not a matter of choice – it is a matter of necessity.“

Zweifelsohne wird der von Rasmussen angekündigte Neubeginn der NATO-Russland-Beziehungen die Debatte um die Ausgestaltung einer neuen NATO-Strategie wesentlich beeinflussen, da die angestrebte Neuakzentuierung der NATO-Russland-Beziehungen zeitgleich zur Formulierung einer neuen NATO-Strategie stattfindet.

Während des NATO-Jubiläumsgipfels in Straßburg und Kehl am 3. und 4. April 2009 beauftragten die Staatshäupter der NATO-Mitgliedstaaten den früheren Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer mit der Entwicklung einer neuen NATO-Strategie. In der Folgezeit wurde der Prozess der Strategiedebatte wesentlich durch eine von ihm beauftragte Expertengruppe unter der Leitung der ehemaligen US-Außenministerin Madeleine K. Albright beschleunigt. So einigte man sich auf ein dreistufiges Vorgehen, das durch eine Phase der Reflexion eingeleitet

wurde. Hieran anschließend werden den Regierungen im April 2010 die in einer Reihe von Seminaren und Besprechungen gewonnenen Ergebnisse der NATO-Mitgliedstaaten in einer *consultation phase* eröffnet, um nach einhelliger Genehmigung in einer abschließenden *drafting and final negotiation phase* den Prozess der Strategiebildung im Herbst 2010 abzuschließen.

Zwischen Neustart und Differenzen

Aktuelle politische Entwicklungen, gerade im Bereich der bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Russland, lassen hoffnungsvolle Erwartungen an eine positive Neuausrichtung gerechtfertigt erscheinen. Der bereits kurz nach der Amtsübernahme Obamas angekündigte Neustart schien die Möglichkeit eines chancenreichen Kurswechsels gerade im Bereich der nuklearen Abrüstung zusätzlich zu bestätigen.

Während die bilateralen Verhandlungen über ein START-Folgeabkommen zweifelsohne direkte Auswirkungen auf die Strategie der NATO haben werden, muss dennoch unterstrichen werden, dass die NATO-Russland-Beziehungen keinesfalls mit den direkten Beziehungen zu den USA gleichgesetzt werden dürfen.

Die Komplexität dieses Beziehungszusammenhangs wird an dem Beispiel der Raketenabwehr in Osteuropa offensichtlich. Barack Obama hatte sich bereits im Wahlkampf keineswegs klar für die Raketenabwehr in Osteuropa ausgesprochen.

chen, dennoch ist die Begründung des amerikanischen Verteidigungsministers Robert M. Gates in der *New York Times* vom 20. September 2009 zur letztendlichen Entscheidung gegen die ursprünglichen Planungen aufschlussreich. Nur vor dem Hintergrund der NATO-Einbindung der Missile-Defense-Planungen erscheint nachvollziehbar, warum Gates unter dem Titel „A Better Missile Defense for a Safer Europe“ explizit betont, dass die russische Position keinen Einfluss auf die Entscheidung genommen hätte: „Russia’s attitude and possible reaction played no part in my recommendation to the president on this issue.“

In einem wenige Tage vor der Entscheidung zum Verzicht auf die Raketenabwehrplanungen an den amerikanischen Präsidenten Barack Obama adressierten offenen Brief formulierten ehemalige Präsidenten und Politiker aus Mittel- und Osteuropa – unter ihnen Václav Havel, Lech Walesa, Karel Schwarzenberg und Alexander Kwasniewski – die Sorge, dass die bilaterale Annäherung der USA und Russland zu „falschen Zugeständnissen“ führen könnte.

Russland als Teil der Risikoanalyse

Zunehmend scheint sich innerhalb des Bündnisses eine Position zu verfestigen, die nahelegt, dass Russland nicht länger als Partner des Bündnisses zu verstehen sei, sondern vielmehr selbst Teil der Risikoanalyse sein müsse. Zweifelsfrei fungierte hierbei der Georgienkrieg im August 2008 als entscheidender Katalysator, da er innerhalb weniger Tage die seit Jahren gewachsenen Wahrnehmungsunterschiede innerhalb des Bündnisses offenlegte.

Während kurz nach dem Georgienkrieg Einigkeit herrschte, dass es ein „Weiter so“ in den NATO-Russland-Beziehungen nicht geben kann, steht eine konzeptionelle Antwort auf gegenwärtige Problemstellungen weiterhin aus.

Indem Dmitri Medwedew beispielsweise anlässlich seines Berlinbesuchs am 5. Juni 2008 äußerte, dass es der NATO nicht gelänge, „ihrer Existenz einen neuen Sinn zu verleihen“, stellte er die Existenz des Bündnisses und die Notwendigkeit der NATO offen zur Diskussion. Konkreter formulierte Medwedew seine Kritik, als er am 31. März, kurz vor seinem Washingtonbesuch, in einem Gastbeitrag der *Washington Post* offen die außenpolitischen Ziele seines Landes nannte. Ausdrücklich hob er nicht nur die Stationierung der Raketenabwehr in Osteuropa hervor, sondern verurteilte vor allem die avisierte Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO, da hierdurch die Interessen Russlands nachhaltig unterminiert würden.

Während Obama die Erweiterung der NATO in allen Statements begrüßt und eine Weiterführung des NATO-Erweiterungsprozesses fordert, um Stabilität und Demokratie in Mittel- und Osteuropa zu bewahren, betrachtet Russland vor allem Georgien und die Ukraine als Teil seines Interessensgebietes. So bekannte Medwedew offen in einem bedeutenden Fernsehinterview vor den drei größten Sendeanstalten Russlands am 31. August 2008, dass Russland Regionen mit „privileged interests“ hätte.

Das militärische Engagement Russlands in Georgien, die Hinterfragung der Existenzberechtigung der NATO sowie die strittige Debatte zur Erweiterung des Bündnisses markieren hierbei lediglich eine Auswahl kontroverser Aspekte innerhalb der NATO-Russland-Beziehungen.

In diesem Zusammenhang muss zudem berücksichtigt werden, dass im Rahmen der NATO-Strategiedebatte die Bedeutung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen, wie beispielsweise *Cyberdefense* und die Sicherheit der Energieversorgung, kontrovers diskutiert werden. Während die Beteiligung offizieller

russischer Stellen an einem Cyberangriff auf Estland 2006 nicht mit letzter Sicherheit nachgewiesen werden konnte, führte der Stopp von Gaslieferungen im Zusammenhang mit bilateralen Problemen zur Transitpreisgestaltung zwischen Russland und der Ukraine in zahlreichen Ländern Mittel- und Osteuropas im Januar 2009 zu ernststen Versorgungsproblemen.

In diesem Zusammenhang erscheint bemerkenswert, dass Hillary Clinton bei ihrer Senatsbefragung vor ihrer Ernennung zur US-Außenministerin Russlands Energiepolitik als ein „signifikantes Sicherheitsproblem“ bezeichnete und ausführte, dass man einen neuen Rahmen benötige, in dem seitens der NATO auf das Thema Energiesicherheit reagiert werde, und fügte hinzu: „Das könnte, oder könnte nicht (may or may not), Artikel 5 sein.“

Konfliktfeld Afghanistan

Die eingangs geäußerte These des NATO-Generalsekretärs, wonach die Zusammenarbeit der NATO mit Russland eine alternativlose Antwort auf die gemeinsamen Herausforderungen sei, lässt sich angesichts des öffentlichkeitswirksam gewordenen Berichtes General Stanley A. McChrystals zur Lage der NATO-Mission in Afghanistan anschaulich nachweisen. Der NATO-Kommandeur benennt in seiner Analyse vom 30. August 2009 klar die Abhängigkeit der International Security Assistance Force (ISAF) im Norden Afghanistans von der Unterstützung Russlands, wobei im Bereich der logistischen Versorgung hierdurch für Russland die Möglichkeit entstände, die Mission sowohl positiv als auch negativ zu beeinflussen.

Während somit die Abhängigkeit der NATO von Russland als gesichert gelten kann, muss angesichts des Einsatzraums Afghanistan darauf hingewiesen werden, dass auch Russland auf den Erfolg

der NATO-Truppen angewiesen zu sein scheint.

In der Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation vom 12. Juli 2008 wird in Bezug auf Afghanistan betont, dass die „sich verschärfende Krise in Afghanistan“ die „Sicherheit der Südflanke“ Russlands bedrohe und Russland daher in Kooperation mit anderen „multilateralen Institutionen“ eine „dauerhafte und gerechte politische Regelung der Probleme Afghanistans“ anstreben würde.

Auch die in dieser Konzeption formulierte einleitende Beschreibung der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Herausforderungen lässt sich nahezu deckungsgleich auf die Perzeption der NATO-Staaten übertragen. Genannt werden hier der „internationale Terrorismus, der Drogenhandel, das organisierte Verbrechen, die Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Einsatzmitteln regionale Konflikte, demografische Probleme, globale Armut, die energetischen Probleme, aber auch die illegale Migration und der Klimawandel“; all diese Entwicklungen kennzeichne ihr „globaler Charakter“, der eine „adäquate Antwort vonseiten der gesamten internationalen Gemeinschaft“ fordern würde. Keinesfalls lässt sich daher die Suche nach Gemeinsamkeiten auf den neuen Politikansatz Obamas reduzieren, da auch die russische Seite statt simplifizierter Freund-Feind-Kategorien die Gemeinsamkeiten betont.

Trotz dieser Übereinstimmungen scheinen überschwängliche Hoffnungen auf eine rasche Zusammenkunft der NATO und Russland den realistischen Blick auf die Chancen und Grenzen dieser komplexen Beziehung zu trüben. So wird in einer Analyse der Zeitschrift *Survival* vom April 2009 darauf hingewiesen, dass Russland das NATO-Engagement in Afghanistan vor allem deshalb unterstützt, da seit der Amtsübernahme Obamas nicht länger eine dauerhafte Präsenz in

der Region, sondern vielmehr die Übergabe staatlicher Verantwortung an die afghanischen Regierungsstellen anvisiert werde. Ein stabiles Afghanistan entsprach seit jeher der russischen Zielvorstellung, wenngleich eine dauerhafte Militärpräsenz der USA und der NATO in Zentralasien überaus kritisch betrachtet wurde. Auch der Chefredakteur der international renommierten Zeitschrift *Russia in Global Affairs*, Fjodor Lukjanow, weist in einem im Oktober 2009 veröffentlichten Kommentar darauf hin, dass das Interesse Russlands an einem Erfolg der NATO in Afghanistan nicht überbewertet werden dürfe. Da die politische Führung vielmehr von einem mittelfristigen Scheitern der Allianz ausgehe, würden zunehmend Handlungsoptionen nach einem Rückzug der NATO aus der Region diskutiert.

Da sich Medwedew in dem bereits angeführten Fernsehinterview vom 31. August 2008 offen dazu bekannte, dass Russland Regionen mit privilegierten Interessen habe, wird offenbar, dass sich dieses Statement nicht nur auf die Staaten Osteuropas, sondern auch auf die südlichen Nachbarregionen Russlands bezieht.

Interessensgegensätze global

Mehr als der Süden Russlands und die Grenze zur NATO in Osteuropa werden sich jedoch zukünftig die Interessensgegensätze im hohen Norden als richtungweisend herausstellen. In einer Ansprache vom September 2008 betonte Medwedew die strategische Bedeutung der Arktis für die zukünftige, langfristige Positionierung Russlands im globalen Energiemarkt. Sehr bald wird die globale Erwärmung die Arktis entscheidend verändern. Neue Schiffsrouten sowie der Zugang zu immensen Energiereserven werden den Wettbewerb der Anrainerstaaten dominieren. Der frühere NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer beschrieb

im Januar 2009 während eines Besuchs in Islands hierbei die Gefahr, dass das wachsende Interesse an den Potenzialen der Arktis die Gräben zwischen den involvierten NATO-Staaten und Russland vertiefen könnte.

Neben den Herausforderungen der Nordregion verdeutlicht auch die zunehmend wachsende Militärpräsenz der russischen Marine im Nahen Osten das Ziel der geopolitischen Einflusstigerung. Der 2017 auslaufenden Nutzungsvereinbarung Russlands mit der Ukraine über die Stationierung der Schwarzmeerflotte im ukrainischen Sewastopol werden absehbar russische Alternativen, wie beispielsweise der Ausbau von Marineanlagen in Syrien, folgen. Eine weitsichtige und frühzeitige Vorgehensweise der NATO-Staaten scheint hierbei bedeutsam.

Auch im Bereich des russischen Militärpotenzials muss jenseits der globalen Hoffnungen angesichts der amerikanisch-russischen Abrüstungsbemühungen konstatiert werden, dass die russische Administration auch in der Vergangenheit die Gesamtzahl des Nuklearpotenzials – zumeist aus Kostengründen – reduzierte, jedoch gleichzeitig die Entwicklung neuer Interkontinentalraketen vom Typ Topol-M und Bulawa forcierte. In der Oktoberausgabe der *Janes Defense* wird in diesem Zusammenhang auf eine Verlautbarung des Vorsitzenden des russischen Sicherheitsausschusses, Nikolai Patrushev, hingewiesen, der nicht nur die Veröffentlichung einer neuen Militärdoktrin Ende 2009 ankündigte, sondern zudem betonte, dass in Situationen, in denen die nationale Sicherheit Russlands gefährdet sei, sogar „pre-emptive“ der Einsatz von Nuklearwaffen nicht ausgeschlossen werde.

Eine entscheidende Frage wird daher sein, welche außenpolitischen Neuakzentuierungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgerufen werden. In einer

Studie des NATO Defense College vom September 2009 wird trotz der durch die Krise offensichtlich werdenden Reformbedürftigkeit des staatlichen Systems eine Initialzündung hinsichtlich einer demokratischen Modernisierung als unwahrscheinlich erachtet. Besorgniserregend ist vielmehr, dass die politische Elite Russlands sowie die Massenmedien vor allem den „Westen“ als Verursacher der weltweiten Krise geißeln.

Insgesamt scheinen zwei gegensätzliche Szenarien denkbar. Einerseits kann die Wirtschaftskrise zu einer Verstärkung des antiwestlichen Trends der russischen Innenpolitik führen, wohingegen sich Russland andererseits in Anbetracht seiner ökonomischen Lage auf eine rationale, interessen geleitete Außenpolitik besinnen könnte. In Erwartung der letztgenannten Alternative betonte Fjodor Lukjanow, dass die Finanzkrise eine Überprüfung der russischen außenpolitischen Ambitionen und deren Anpassung an die reduzierten Mittel erzwingen werde. Letztendlich bleibt zu hoffen, dass sich in Russland gerade in den Zeiten der Krise angesichts der immensen Rüstungskosten ein gesteigerter Wille zur gegenseitigen Abrüstung durchsetzen wird.

Die strategischen Antworten der NATO

Die neue NATO-Strategie wird in Bezug auf Russland sowohl das höchstkomplexe Beziehungsverhältnis reflektieren als auch Instrumente zum Management dieses Prozesses entwickeln müssen, um Risiken zu begegnen und Chancen nutzbar machen zu können.

In seiner Rede „Nato and Russia. A New Beginning“ favorisierte Rasmussen eine nüchterne Analyse der Interessen und Interessensüberschneidungen, ohne jedoch die aktuellen wie zukünftigen Problemstellungen unberücksichtigt zu lassen: „Our ultimate goal must be a rela-

tionship that allows us to pursue common interests even when we disagree in other areas.“

Da die NATO und Russland angesichts zahlreicher globaler Problemstellungen identische Interessen verfolgen, bleibt zu hoffen, dass Erfolge in diesen ausgewählten Themenfeldern eine weitergehende Verständigung und neue Initiative zur Verbesserung der NATO-Russland-Beziehungen einleiten werden.

Hierbei darf die Russland-Politik der NATO nicht in Doppeldeutigkeit verharren oder durch individuelle Vorstöße und Positionierungen einzelner Mitgliedstaaten ersetzt oder gar unterlaufen werden. Im Rahmen der aktuellen Strategiebildung der NATO liegt der Kern der Herausforderung vielmehr in der Formulierung eines strategischen Konsenses innerhalb des Bündnisses. Eine pragmatische Kooperation, die gleichermaßen auf der Realität gemeinsamer Bedrohungen als auch der vielfältigen kontroversen Positionen basiert, ist letztendlich die einzige Möglichkeit einer zukünftigen Ausgestaltung der NATO-Russland-Politik, die Aussicht auf die Zustimmung aller Bündnismitglieder hätte.

Die strategische Neuausrichtung der NATO-Russland-Beziehungen reflektiert daher auf die Konsensfähigkeit aller Mitgliedstaaten und somit auf einen Kernaspekt des Bündnisses. Nur wenn die NATO geschlossen gegenüber Russland auftritt, scheint eine erfolgreiche, substanzielle Verbesserung der komplexen NATO-Russland-Beziehung möglich. In einer Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin am 24. Juni 2009 forderte General a. D. Klaus Naumann daher in Bezug auf Russland nachdrücklich die Einheit und Geschlossenheit des Bündnisses. Als „Garant der Sicherheit“ eröffne nur die NATO die Möglichkeit einer „Kooperation mit Russland ohne Angst vor Russland“.