

Spannungen: Was jetzt zu tun ist

SZ - 30. Dezember 2021

**Für den Zerfall der Beziehungen trägt Russland einen Großteil der Verantwortung.
Aber auch die Nato hat schwere Fehler gemacht. Nun steht eine gewaltige Aufgabe an.**

Gastbeitrag von Wolfgang Ischinger

Wolfgang Ischinger ist Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz. Er war Staatssekretär im Auswärtigen Amt und in den 1990er-Jahren als dessen Politischer Direktor an den Verhandlungen beteiligt, die das Verhältnis mit Russland neu ordneten.

Wir schreiben das Jahr 1993/94: Polen, Ungarn und andere frühere Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts streben zur Nato, die USA wollen deren Erweiterung lieber vermeiden, weil sie Probleme im amerikanischen Senat befürchten. Bundeskanzler Kohl sieht die Sache skeptisch und behält sich vor, zunächst einmal persönlich mit Boris Jelzin zu sprechen. Das Ergebnis: Moskau akzeptiert die Aufnahme neuer Mitglieder nur, falls parallel dazu das Verhältnis zwischen Russland und Nato auf eine neue, kooperativere Basis gestellt wird. Auf dieser Linie wird dann von 1996 an mit Russland über die "Nato-Russland-Grundakte" verhandelt. Diese beinhaltet zwei Kernelemente: einerseits Erweiterung, allerdings mit Beschränkungen unter anderem für Nato-Truppen sowie für die Stationierung nuklearer Waffen, andererseits Gründung des "Nato-Russland-Rats" als Beratungsgremium. Die Grundakte ist übrigens für Russland sehr vorteilhaft. In neuen Nato-Ländern dürfen keine nuklearen Waffen stationiert werden, aber Russland kann - quasi mitten in der EU und der Nato - nukleare Waffen in Kaliningrad stationieren, die in wenigen Minuten Berlin in Schutt und Asche legen könnten. So viel zur "Einkreisung" Russlands durch das Bündnis. Mit der Nato-Russland-Grundakte akzeptiert Russland also offiziell das Prinzip der Erweiterung.

Das Geraune über anders lautende westliche Versprechungen im Jahre 1990 ist eigentlich damit seit 1997 endgültig vom Tisch: Russland hat die Nato-Erweiterung schriftlich akzeptiert.

Zwei Wegmarken: der Nato-Gipfel 1997 in Madrid - und der 2008 in Bukarest

Im Sommer 1997 tagte dann der Nato-Gipfel in Madrid. Die USA wollen maximal drei neue Mitglieder, nämlich Polen, Ungarn und Tschechien. Frankreich fordert die Aufnahme von Rumänien, Dänemark plädiert für die Balten. Man einigt sich schließlich auf einen deutschen Kompromissvorschlag: Eine erste Erweiterungsronde in Madrid mit den von den USA befürworteten drei, gefolgt von weiteren Runden, unter anderen mit Rumänien, Bulgarien, sowie den Staaten des baltischen Raumes. Dies wurde gekoppelt an ein weitreichendes Kooperationsangebot gegenüber der Russischen Föderation. Im Rückblick eine Meisterleistung: eine mit Moskau informell vorabgestimmte Ostpolitik, von der damaligen Bundesregierung führend mitgestaltet.

Warum sind wir dann heute an einem so gefährlichen Tiefpunkt der Beziehungen zu Russland angelangt? Die Verantwortung für den Zerfall der Beziehungen und für den Vertrauensverlust zwischen West und Ost liegt wesentlich im russischen Verhalten seit 2008. Aber wir dürfen Fehlentscheidungen nicht ignorieren, für die die Nato selbst auch Verantwortung trägt.

Der Sündenfall ereignete sich beim Nato-Gipfel in Bukarest im April 2008, als die Bush-Regierung für die Ukraine und Georgien den Weg ins Bündnis freimachen wollte. Ein Jahr vorher hatte Putin seine berühmte Warn-Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz gehalten - keinen Schritt weiter! Washington wollte das ignorieren. Deutschland und Frankreich waren gegen Einladungen an Teile der früheren Sowjetunion. Die schließlich gefundene Kompromissformel ("Diese Länder werden Mitglieder der Nato werden") schien Frankreich und Deutschland akzeptabel zu sein, weil die Ankündigung nicht mit einem Datum und konkreten Schritten versehen war. Aus Moskauer Sicht war und ist die Bukarester Formel aber genau das Gegenteil: nämlich eine Nato-Mitgliedschaftsperspektive und damit eine nicht hinnehmbare Bedrohung der von Russland traditionell geforderten Einflusssphäre.

Warum Moskau an einer Lösung des Konflikts im Donbass gar kein Interesse hat

In der Folgezeit versuchte Moskau, jeder Konkretisierung des Mitgliedschaftsversprechens für die beiden Staaten einen Riegel vorzuschieben. Gegenüber Georgien gelang das im Sommer 2008 mit der Abtrennung Abchasiens und Südossetiens. Was die Ukraine betrifft, glaubte Moskau zunächst, Präsident Janukowitsch durch politische, ökonomische und finanzielle Anreize von Schritten nach Westen abhalten zu können. Nach dessen Flucht riss Moskau im März 2014 die Krim an sich und unterstützte separatistische Strömungen im Donbass politisch und zunehmend militärisch, mit inzwischen bald 15 000 Opfern. Wie der frühere amerikanische Nationale Sicherheitsberater Zbigniew Brzeziński sagte: Ohne Ukraine ist Russland einfach ein großes Land, mit der Ukraine aber ein "Empire", eine Weltmacht. Das Ziel, eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine zu verhindern, wurde auf diese Weise mit größten militärischen Mitteln vorläufig durchgesetzt. Die Nato beruht schließlich auf dem Dogma, kein Land aufzunehmen, welches in sich gespalten ist. Dies ist auch ein Grund, warum Moskau nicht an einer Lösung der Konflikte im Donbass, in Abchazien und in Südossetien interessiert ist. Parallel zu dieser militärischen Verhinderungsstrategie hat Moskau jedoch auch immer wieder versucht, die europäische Sicherheitsarchitektur politisch zu verändern. Putins jetzige Vorschläge gehen in ihrer Kompromisslosigkeit weit über das Medwedew-Papier von 2008 hinaus, insbesondere wenn hier auf eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine dauerhaft und explizit verzichtet werden soll.

Diese Forderungen sind offenkundig nicht in der Absicht verfasst worden, einen kompromissfähigen Text vorzulegen. Durch den wiederholten Aufbau einer militärischen Drohkulisse will Russland offenbar erzwingen, dass der Westen - aus russischer Sicht: die USA - auf seine Petita eingeht; ein gefährliches politisch-militärisches Pokerspiel mit sehr hohem Einsatz. Daran ändern auch einzelne militärische Rückzugsentscheidungen nichts.

Zurück in die 1990er? So etwas geht nicht

Putin will die Geschichte zurückspulen zur Lage vor 1997. Allerdings geht Geschichte nicht rückwärts: Moskau hat mit seiner Pufferstaaten-Dogmatik selbst am meisten dazu beigetragen, dass die Ukraine eine antirussische Identität entwickelt hat. Nichts hat das Streben Osteuropas in die Nato stärker beflogt als die russische Weigerung, die Souveränität der eigenen Nachbarn zu

respektieren. Wie der frühere schwedische Außenminister Carl Bildt sagt, muss Putin fürchten, als der russische Präsident in die Geschichte einzugehen, der die Ukraine verlor - das macht die Lage umso gefährlicher.

Was also sollten Europäer und Nato nun tun? An deren Grundrezept sollte erinnert werden. Es lautet, kurz zusammengefasst: so viel Abschreckung durch militärische Stärke wie nötig, so viel Kooperation und Dialog wie möglich.

Zur Abschreckung gehört nicht nur die nukleare Komponente und die ständige Präsenz in den baltischen Staaten und in Polen, sondern auch die Frage von Waffenlieferungen. Wenn wir heute den Eindruck erwecken, unentschlossen zu sein, könnte das in Moskau als Zeichen von Schwäche gedeutet werden, also das Gegenteil von wirksamer Abschreckung. Eine "Ertüchtigung" der Defensivkraft der Ukraine sollte für Berlin, insbesondere auch wegen der deutschen Glaubwürdigkeitslücke beim Thema Nordstream 2, kein Tabu sein. Berlin sollte dabei nicht am Spielfeldrand stehen. Konfliktprävention sowohl durch Abschreckung als auch durch Diplomatie ist das erprobte Rezept.

Es braucht Gegenvorschläge, umfassend und konkret. Hier wären ein paar

Nun zum zweiten Teil der Doppelstrategie, dem diplomatischen Dialogangebot: Unter keinen Umständen sollte die Allianz in der aktuellen gefährlichen Lage die russischen Vorschläge einfach abtun, sondern umfassende und konkrete Gegenvorschläge vorlegen. Hier beispielhaft einige denkbare Elemente: Erneuerung der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris im Rahmen der OSZE. Bekräftigung der Nato-Russland-Grundakte. Bekräftigung des Budapester Memorandums von 1994 (das unter anderem der Ukraine als Gegenleistung für einen Nuklearwaffenverzicht die Souveränität garantiert). Stärkung der Ukrainemission der OSZE. Forderung nach Abzug der russischen Militärpräsenz im Donbass, Transnistrien, Abchasien und Südossetien. Rüstungskontrollverhandlungen über nukleare und konventionelle Waffensysteme einschließlich vertrauensbildender Maßnahmen. Verhandlungen über gegenseitigen Verzicht von Cyberangriffen auf kritische Infrastruktur und militärisch relevante Einrichtungen. Nutzung des Nato-Russland-Rats als gemeinsames Krisenbewältigungszentrum.

Angesichts der Erfolgsgeschichte deutscher Ostpolitik wäre es gut, wenn die Bundesregierung auf ein entsprechendes Verhandlungsangebot des Bündnisses hinwirkt und begleitend bilaterale und multilaterale Gespräche mit Moskau initiiert, sowohl auf der Ebene des Bundeskanzlers und der Außen- und Verteidigungsministerinnen, als auch auf der Ebene diplomatischer Experten.

Deutsche Ostpolitik war so erfolgreich, weil sie im Kern stille Diplomatie, nicht "public diplomacy" war.

Auch daran kann angeknüpft werden, in engster Abstimmung im Bündnis und insbesondere mit den betroffenen östlichen Partnerstaaten. Vom russischen Bestreben, in erster Linie bilateral mit Washington zu verhandeln, dürfen wir uns nicht beirren lassen. Über europäische Sicherheit kann und wird nicht ohne uns, die Europäer, entschieden werden. Es muss eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik bleiben, auf einen Zustand hinzuwirken, bei dem wir tatsächlich sagen können, dass es nicht mehr um Sicherheit vor Russland, sondern um Sicherheit mit Russland geht. Eine sehr große Aufgabe liegt vor uns.