



NATO-Beitritt Montenegros: Gezielte Provokation Russlands?

SEBASTIAN SCHÄFFER

Mag. **Sebastian Schäffer**,
MA, Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Institut für
den Donauraum und Mit-
teleuropa (IDM); Gründer
und Inhaber von Seminars-
SimulationsConsulting
(SSC) Europe.

Seit 5. Juni 2017 ist Montenegro NATO-Mitglied Nr. 29. Das Nordatlantikbündnis hat sich somit erstmals seit April 2009 erweitert. Dieser auch in dem kleinen Adriastaat hoch umstrittene Beitritt führte zu heftigen Protesten aus Russland. Eine Provokation des Kremls ist, insbesondere angesichts der bereits belasteten Beziehungen zur Europäischen Union und unter Hinblick auf das lediglich 2000 Mann starke montenegrinische Militär, wenig sinnvoll. Dennoch hat die Erweiterung der NATO positive Aspekte und bietet überdies eine Chance zur Neudefinition des Verteidigungsbündnisses.

Im Wahlkampf hatte der jetzt amtierende Präsident der USA, Donald Trump, die NATO noch als obsolet bezeichnet. Nach einem Treffen mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg im April änderte er dann seine Meinung. Dennoch rief er damit Kritiker auf den Plan, die zumindest für eine stärkere Rolle der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit plädierten. Auch der russische Präsident Vladimir Putin dürfte die Aussage Trumps mit Wohlwollen verfolgt haben, denn die Erweiterung der NATO und mit Abstrichen auch der EU dient ihm als Beweis für den Narrativ der aggressiven Annäherung bis an die Grenzen Russlands. Die Angst vor Einkreisung ist historisch bedingt und bis zu einem gewissen Grad auch nachvollziehbar. Allerdings handelt es sich bei dem Beitrittsprozess um eine Entscheidung souveräner Staaten und nicht um eine forcierte Ausdehnung des Einflussgebiets.

Der Beitritt zum nordatlantischen Verteidigungsbündnis erfolgt auf Einladung der NATO-Länder und steht jedem europäischen Staat offen. In einem ersten Schritt wird überprüft, ob die politischen, rechtlichen und militärischen Verpflichtungen, die sich aus dem Washingtoner Vertrag ergeben, erfüllt sind. Der eingeladene Staat legt dann den Zeitplan zur Umsetzung der dafür notwendigen Reformen dar. In einem nächsten Schritt bereiten die NATO-Länder das Beitrittsprotokoll vor, anhand dessen im jeweiligen Land die Ratifikation erfolgt - im Falle der USA ist hierfür beispielsweise eine Zweidrittelmehrheit im Senat notwendig. Nach Abschluss dieses Prozesses lädt der Generalsekretär das potenzielle Mitglied ein, das dann gemäß seiner nationalen Vorgaben den Beitritt ratifiziert. Montenegro erreichte dafür eine absolute parlamentarische Mehrheit. Nach Hinterlegung der notwendigen Unterlagen beim US-amerikanischen Außenministerium ist der Beitrittsprozess abgeschlossen.

Milo Đukanović, der die Politik in Montenegro ununterbrochen, aber in wechselnden Ämtern (Premierminister/Präsident) seit 1991 lenkt, verfolgte den Beitritt zur NATO als eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele. Rein formal war dafür kein Referendum notwendig, und wohl auch weil der Anteil ethnischer Serben an der Bevölkerung Montenegros hoch ist und diese einen Beitritt aufgrund der NATO-Bombardements im Kosovo-Krieg 1999 mehrheitlich ablehnen, wurde keines abgehalten. Stattdessen sollte eine Mehrheit für Đukanović' Demokratische Partei der Sozialisten (DPS) bei der Parlamentswahl im Oktober 2016 indirekt als Zustimmung der Wahlberechtigten für

den Beitritt zum nordatlantischen Verteidigungsbündnis zählen. Die absolute Mehrheit wurde mit rund 41 % zwar deutlich verfehlt, doch konnte Duško Marković von der DPS mit Hilfe mehrerer Minderheitenparteien zum neuen Premierminister gewählt werden. Am Wahlsonntag kam es allerdings zu 20 Festnahmen, weil die Staatsanwaltschaft einen Putschversuch gegen Đukanović vermutete.

Die Annahme, dies sei eine Inszenierung der DPS oder gar ein Versuch Moskaus, Einfluss auf die Wahl zu nehmen, bleibt reine Spekulation. Klar ist jedenfalls, dass der Kreml jede Erweiterung der NATO strikt ablehnt – und damit auch jene Werte, für die die NATO und noch viel mehr die EU stehen: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit. Der russische Präsident verfolgt dabei zwar keinen Masterplan, bedient sich aber machiavellistisch eines Schemas, wann immer sich die Möglichkeit dafür bietet. Hierfür hat Putin die Mittel der hybriden Kriegsführung perfektioniert. Dazu zählt nicht nur, wie im Falle der Ukraine, der Einsatz verdeckt kämpfender Truppen, sondern insbesondere auch die Nutzung von Desinformationskampagnen und Cyberattacken. Hierin liegt die große Herausforderung, der sich auch die NATO stellen muss. Es reicht nicht mehr, sich auf ein mögliches militärisches Angriffsszenario vorzubereiten, sondern bedarf vielmehr des Ausbaus jener Kapazitäten, die der Propaganda des Kremls und dem Einsatz technologischer Mittel zum Zwecke der Destabilisierung entgegenwirken können.

Wer in diesem Zusammenhang Verständnis für das Agieren Moskaus einfordert und zur Untermauerung auf den nicht durch UN-Mandat gedeckten NATO-Einsatz im Kosovo verweist, ignoriert dabei allerdings, dass dies keinesfalls als Rechtfertigung des Kremls – etwa hinsichtlich der Annexion der Krim – dienen kann. Denn wenn, wie es in Diskursen insbesondere innerhalb der deutschen politischen Linken geschieht, Russland als Bewahrer des Friedens gegen die aggressive militärische Expansion der NATO gepriesen wird, so wird damit nicht nur kleineren Staaten ihre Souveränität abgesprochen, sondern auch die längst manifeste aggressive Expansionstaktik Moskaus übersehen. Und diese erfolgt eben nicht über freiwillige politische Integration, sondern über das Ansetzen ökonomischer Hebel: die Erhöhung der Preise natürlicher Rohstoffe wie Gas und Öl, das Aufkaufen staatlicher Energieproduzenten zur Maximierung des Einflusses, Investitionen in Infrastruktur, im Falle Montenegros insbesondere im Tourismus, bis hin zu Agrarimportverboten. Ein solches wurde 2014 über Wein aus der Republik Moldau verhängt (und inzwischen für ausgewählte Weinhersteller wieder aufgehoben), die kurz vorher das Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hatte und betrifft nun, nach NATO-Beitritt, montenegrinischen Wein. Aber nicht nur die Staaten in der gemeinsamen Nachbarschaft sind davon betroffen. Vielmehr macht der Kreml seinen Einfluss auch in Mitgliedstaaten der EU geltend. So beträgt der russische Anteil am BIP Bulgariens mehr als 22 %, was einer Unterwanderung des Staates nahekommt. Aber auch in Ungarn, wo der russische Anteil noch unter 12 % liegt, kommt es zur politischen Einflussnahme. Beim ungarischen Premier Orbán, dem Vorreiter der illiberalen Demokratie in der EU, spielt nicht mal mehr die historische Erfahrung eine Rolle, sondern es ist schlicht das Ziel, das hier eint: die Zerstörung der gewachsenen Strukturen und die Errichtung einer neuen Sicherheitsarchitektur. Und dafür existiert eben kein Masterplan, gegen den man gezielt arbeiten könnte, denn die Mittel zum Erreichen des Ziels sind variabel. Gerade darin besteht die Gefahr. Daher ist die klassische Aufteilung aus der Zeit des Kalten Kriegs in Ost und West, politisch links und rechts, obsolet – keinesfalls aber die NATO. Denn heute ist es möglich, gegen den faschistischen Putsch in Kiew zu agitieren und gleichzeitig rechtsextreme Parteien in Westeuropa finanziell zu unterstützen, wenn es nur dem Zweck dienlich ist. In der Politik ersetzen Emotionen zuweilen die Fakten.

Wenn man also der NATO einen Vorwurf machen kann, dann lautet dieser nicht, die Erweiterung per se sei eine Provokation. Vielmehr liegt der Fehler darin, das Angebot eines neuen Sicherheitsbündnisses durch den Kreml zu ignorieren sowie Russland als Regionalmacht zu bezeichnen. Dies verstärkt den Phantomschmerz, der aus dem Zerfall der Sowjetunion - und auch des Zarenreichs, von Putin je nach Bedarf der passenden Emotionen zitiert - resultiert.

PS

Handlungsempfehlungen für eine Neudefinition des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses:

1. Weder die NATO noch die EU dürfen bei der Erweiterung oder Vertiefung der Kooperation zurückstecken, nur weil der Kreml dies als Provokation auffasst. Es handelt sich bei den jeweiligen Mitgliedsländern um souveräne Staaten, die sich freiwillig dazu entschließen, einer internationalen Organisation beizutreten. Dies heißt freilich nicht, dass man im Zuge der Verhandlungen nicht auch Rücksicht auf die Befindlichkeiten Moskaus nehmen könnte – ganz im Gegenteil wäre eine deutliche Kommunikation der Absichten und auch der Bedenken wünschenswert und könnte den Narrativen (sprich: Propaganda) aus Russland entgegenwirken.
2. Die Erweiterung der NATO sendet in Zeiten, in denen die Relevanz des Bündnisses infrage steht und angesichts des bevorstehenden Brexit ein – wenn auch kleines – Zeichen, was in Richtung weiterer beitriftswilliger Staaten positiv bewertet werden sollte. Gleichzeitig darf dies aber nicht über die Herausforderungen hinwegtäuschen. Gerade im Hinblick auf den Beitritt Montenegros zur EU ist der Reformbedarf groß, denn Nepotismus und Korruption durchziehen alle Bereiche der politischen Landschaft in Podgorica. Mit dem Erfüllen der Voraussetzungen für einen NATO-Beitritt wurden aber positive Entwicklungen fortgesetzt. Es bleibt abzuwarten, welche Rolle Milo Đukanović in der montenegrinischen Politik zukünftig spielen wird und ob die DPS in der Lage ist, nach 25 Jahren an der Macht die Strukturen im Land so weit zu reformieren, dass ein Beitritt zur EU möglich wird. Fortschritte in den Bereichen Sicherheit (und hier insbesondere in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus), Energie und Transport sind Schnittmengen, bei denen sich die NATO-Mitgliedschaft positiv auf die Verhandlungen zum EU-Beitritt auswirkt.
3. Um den Einfluss Moskaus in den mitteleuropäischen Staaten zu begrenzen, ist eine stärkere Kooperation von NATO und EU notwendig. Eine bessere Koordinierung der Geheimdienstinformationen und eine Stärkung der Brüsseler Institutionen muss hierbei das Ziel sein, wovon zweifellos auch Österreich als Nicht-Mitglied der NATO profitieren würde. Die Entwicklung eigener Verteidigungskapazitäten innerhalb der EU steht dem Zweck der NATO nicht entgegen. Die Integration innerhalb des Nordatlantikpakts kann auch für die Europäische Integration hilfreich sein, wenngleich die Mitgliedschaft eines Landes nicht notwendigerweise das Fortbestehen seiner demokratischen Entwicklung garantiert. Zwar ist die Schnittmenge der Mitgliedstaaten in der EU und NATO hoch, aber sie ist nicht deckungsgleich. Ein wichtiger Faktor wird dabei sicherlich die Refokussierung der US-amerikanischen Außenpolitik auf die Entwicklungen in Europa sein.

4. Der NATO-Beitritt Montenegros kann mit Blick auf die weiteren EU-Kandidatenländer Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien [FYROM] eine positive Wirkung für die gesamte Region haben. Dies gilt nachfolgend auch für eine Integration in die Europäische Union und kann in einem gewissen Ausmaß die Glaubwürdigkeit der Agenda von Thessaloniki 2003 bekräftigen. Je mehr Länder des Westbalkans Teil des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses werden, desto unwahrscheinlicher wird ein erneuter Ausbruch von Gewalt. Eine politisch und wirtschaftlich stabile Region ist auch im Interesse Österreichs und der gesamten EU.
5. Letzen Endes geht es auch um die Kreditibilität des gesamten Integrationsprojekts. Der Kreml profitiert dabei von jeder kleinen Uneinigkeit. Es ist natürlich schwer, die Interessen von 28 respektive 29 souveränen Staaten zu koordinieren. Die weit größere Herausforderung ist es jedoch, die Konsequenzen einer möglichen Alternative – eine Sicherheitsarchitektur in Europa unter russischer Dominanz – klar zu benennen, ohne Moskau als Partner zu verprellen und alternativlos aufzutreten.

PPS

Der erste NATO-Generalsekretär Lord Ismay prägte den Zweck des Verteidigungsbündnisses bis zum Ende des Kalten Krieges mit dem Satz: »To keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down.« Das Selbstverständnis der NATO hat sich seitdem gewandelt. Mit dem ersten Out-of-area-Einsatz 1999 wurde ein (nach wie vor nicht unproblematischer) Präzedenzfall geschaffen, der Rechtfertigungen für die Interventionen des Kremls bildet. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde erneut ein Erstfall mit dem Anrufen des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags geschaffen. Damit rückte der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in den Mittelpunkt. In Zeiten hybrider Kriegsführung und angesichts von Diskussionen über die Obsoleszenz der NATO ist eine Neudefinition daher notwendig. Bezog sich Ismays Satz noch hauptsächlich auf die konventionellen Streitkräfte, könnte eine Abwandlung auf die neuen Herausforderungen fokussieren: »To keep the Russian influence out, get the US back in, and hold the EU together.«

Redaktion:

Dr. Erhard Busek
Mag. Annette Höslinger-Finck
Dr. Silvia Nadjivan
Mag. Sebastian Schäffer, MA

Institut für den Donauraum
und Mitteleuropa (IDM)

A-1090 Wien
Hahngasse 6/1/24
Tel.: +43 1 319 72 58
Fax: +43 1 319 72 58-4
idm@idm.at
www.idm.at

Diese und weitere Ausgaben der IDM Policy Paper Series stehen unter www.idm.at/publikationen/idmpps zum Download bereit.