



Sachstand

Die deutsch-russischen Beziehungen

Der NATO-Doppelbeschluss, die aktuelle Rolle des NATO-Russland-Rates und der OSZE sowie die derzeitige Politik der EU gegenüber Russland – eine deutsche Sicht

Die deutsch-russischen Beziehungen

Der NATO-Doppelbeschluss, die aktuelle Rolle des NATO-Russland-Rates und der OSZE sowie die derzeitige Politik der EU gegenüber Russland – eine deutsche Sicht

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 052/16
Abschluss der Arbeit: 30. März 2016
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Der NATO-Doppelbeschluss	4
3.	Die Auffassung der Bundesregierung über die aktuelle Rolle des NATO-Russland-Rates und der OSZE sowie über die Politik der EU gegenüber der Russischen Föderation	5
3.1.	Der NATO-Russland-Rat	5
3.2.	Die OSZE	5
3.3.	Die Politik der EU gegenüber Russland	7

1. Einführung

Der vorliegende Sachstand erläutert zunächst den NATO-Doppelbeschluss. In diesem Zusammenhang wird die deutsche Haltung zu dieser Vereinbarung untersucht. Anschließend stellt er aus deutscher Sicht die aktuelle Rolle des NATO-Russland-Rates und der OSZE sowie die derzeitige Politik der EU gegenüber der Russischen Föderation seit der Annexion der Krim dar.

2. Der NATO-Doppelbeschluss

Am **12. Dezember 1979** fassten die Außen- und Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten der nordatlantischen Allianz bei einer Konferenz in Brüssel den NATO-Doppelbeschluss. Dieser sah **Verhandlungen mit der Sowjetunion (UdSSR) über den Abbau der auf Westeuropa gerichteten SS-20-Raketen vor**, die die UdSSR seit Mitte der siebziger Jahre als Ersatz für ältere Mittelstreckenraketen zu stationieren begonnen hatte. Die westeuropäischen NATO-Mitgliedstaaten empfanden dies als Bedrohung. **Für den Fall eines Scheiterns der Gespräche mit der Sowjetunion vereinbarten sie daher im NATO-Doppelbeschluss außerdem, dass die USA nach vier Jahren ebenfalls nukleare Mittelstreckenraketen („Pershing II“) in Europa stationieren würden.**¹

Zum **NATO-Doppelbeschluss** erläuterte am 9. Oktober 1981 vor dem Deutschen Bundestag der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, die Vereinbarung **habe zu „Verhandlungen zwischen den Weltmächten“ geführt, zu denen es „sonst nicht gekommen wäre“**. Er wolle sich dafür einsetzen, dass bei diesen Gesprächen das „Gleichgewicht der militärischen Kräfte“ gewahrt bleibe – allerdings auf „niedrigerem Niveau als bisher“. Dies sei eine „realistische Friedenspolitik“. ² Im gleichen Ton äußerte sich in derselben Plenardebatte der damalige Oppositionsführer Helmut Kohl. Der Erfolg des NATO-Doppelbeschlusses bestehe „erkennbar gerade“ darin, dass sich die Sowjetunion nun bereit erklärt habe, „in Verhandlungen über eine Begrenzung der eurostrategischen Waffen“ einzutreten. Das Ziel der Abrüstung sei nur mit dem NATO-Doppelbeschluss zu erreichen. ³

Rund sechs Wochen nach der Debatte im Bundestag begannen am 30. November 1981 in Genf die **Abrüstungsverhandlungen zwischen den USA und der UdSSR**, die allerdings **im November 1982 ergebnislos abgebrochen** wurden. Trotz großen Widerstands in der Bevölkerung und nach einer über mehrere Jahre politisch und gesellschaftlich äußerst kontrovers geführten Debatte stimmte daraufhin am 22. November 1983 der Deutsche Bundestag, seit dem Erfolg des konstruktiven Misstrauensvotums gegen Helmut Schmidt und dem Regierungswechsel im Oktober 1982 von einer Koalition aus CDU/ CSU und FDP dominiert, der geplanten Aufstellung von „Pershing II“-Raketen zu. ⁴ Ab Dezember 1983 wurden die neuen Atomraketen in Europa stationiert.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag (o.J.): Historische Debatten (9): NATO-Doppelbeschluss. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a08/25482592_debatten09/200098 (letzter Zugriff: 30. März 2016).

² Vgl. Plenarprotokoll 9/57 vom 9. Oktober 1981, S. 3326 f. Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/09/09057.pdf> (letzter Zugriff: 30. März 2016).

³ Vgl. ebenda, S. 3332.

⁴ Vgl. Plenarprotokoll 10/36 vom 22. November 1983, S. 2590 f. Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/10/10036.pdf> (letzter Zugriff: 30. März 2016).

Beendet wurde die Streitfrage um die amerikanischen und sowjetischen atomaren Mittelstreckenraketen erst durch die so genannte Doppel-Null-Lösung von 1987: Der damalige US-Präsident Ronald Reagan und der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow vereinbarten den Abbau aller nuklearen Mittelstreckenraketen in Europa.

3. Die Auffassung der Bundesregierung über die aktuelle Rolle des NATO-Russland-Rates und der OSZE sowie über die Politik der EU gegenüber der Russischen Föderation

3.1. Der NATO-Russland-Rat

Als Reaktion auf das russische Vorgehen auf der Krim haben die NATO-Außenminister am 1. April 2014 beschlossen, die praktische Kooperation zwischen NATO und Russland bis auf weiteres zu suspendieren. Dieser Beschluss wurde beim NATO-Gipfel am 4./5. September 2014 in Wales bekräftigt. Der politische Gesprächskanal des 2002 zur Vertrauensbildung zwischen den einstigen Gegnern und zur engeren Einbindung Russlands in die Arbeit der NATO gegründeten **NATO-Russland-Rates** sollte zwar bestehen bleiben; dennoch tagte er auf Diplomatenebene zuletzt im Juni 2014. Seitdem liegt auch hier der Dialog wegen des eskalierten Ukraine-Konflikts auf Eis, auch wenn die NATO sich weiterhin grundsätzlich der NATO-Russland-Grundakte von 1997, die die Grundlagen der Beziehungen zwischen der NATO und Russland festschreibt, verpflichtet fühlt.

Im Frühjahr 2015 wurde auf Initiative der Bundesregierung ein **Krisenkommunikationsmechanismus zwischen der NATO und Russland** zur Vermeidung und Aufklärung von militärischen Zwischenfällen eingerichtet.⁵

Seit Mitte 2015 versucht Deutschland in der NATO, die Kooperation mit Russland, vor allem im NATO-Russland-Rat, wieder zu forcieren, da der eingefrorene Dialog mit Russland inzwischen auch in der NATO von vielen als Belastung verstanden wird. Aber **einer solchen Entscheidung**, die einstimmig fallen müsste, **stellen sich bis heute insbesondere die östlichen Bündnispartner entgegen**.⁶

3.2. Die OSZE

Die **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** entstand aus der vormaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die Umbenennung wurde am 1. Januar 1995 wirksam.

⁵ Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Russische Föderation – Außenpolitik – NATO. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/RussischeFoederation/Aussenpolitik_node.html#doc363664bodyText5 (letzter Zugriff: 30. März 2016).

⁶ Vgl. n-tv.de (2015): Einige Staaten sperren sich – Berlin will NATO-Russland-Rat beleben. n-tv.de vom 31. Juli 2015. Abrufbar unter: <http://www.n-tv.de/politik/Berlin-will-Nato-Russland-Rat-beleben-article15628901.html> (letzter Zugriff: 30. März 2016).

Die **Ziele der OSZE** sind die **Sicherung des Friedens und der Wiederaufbau nach Konflikten**. Sie sieht sich selbst als stabilisierenden Faktor in Europa. Als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen soll die OSZE als System kollektiver Sicherheit nach dem Subsidiaritätsprinzip als erster internationaler Ansprechpartner bei Konflikten innerhalb ihres Wirkungsbereiches dienen.

Die **Aktivitäten der OSZE** gliedern sich in **drei Themenbereiche („Dimensionen“)**, die auf die drei Körbe der Schlussakte von Helsinki zurückgehen. Diese sind die **Politisch-Militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die Humanitäre (Menschenrechts-) Dimension**. Bedingt durch das **ergebnislose Gipfeltreffen von Astana** im Jahr 2010 – **Auffassungsunterschiede zwischen westlichen und östlichen Mitgliedsländern bezüglich einer künftigen inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der OSZE** führten zu einem ergebnislosen Abschluss der Konferenz – steht die Frage nach einer künftigen Zielsetzung der OSZE bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiter im Raume.

Zum 1. Januar 2016 hat Deutschland den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernommen. Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hatte im Vorfeld erklärt, **Deutschland wolle die OSZE und ihre Tradition eines gleichberechtigten Dialoges aller Teilnehmerstaaten langfristig stärken**. Nur so könne verloren gegangenes Vertrauen wieder aufgebaut und langfristig die Sicherheit auf dem europäischen Kontinent wieder hergestellt werden. Dies gelte umso mehr vor dem Hintergrund des Ukraine-Konfliktes, in welchem die OSZE ihre herausragende Bedeutung und Unverzichtbarkeit bewiesen habe.⁷

In einer Ansprache vor den Botschafterinnen und Botschaftern aller Teilnehmerstaaten der OSZE erläuterte der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes, Andreas Michaelis, am 9. März 2016 in Wien, dass es Deutschland darum gehe, **Möglichkeiten für einen Dialog über die schwierige sicherheitspolitische Situation im OSZE-Raum zu schaffen**. Dabei sei nicht die Suche nach einer einzelnen großen Lösung erfolgversprechend. **Vielmehr müsste eine Anzahl von konkreten Kooperationen die Grundlage bilden, aus der längerfristig wieder mehr Sicherheit erwachsen könne.**⁸

Die Schwerpunkte der deutschen Vorsitzarbeit liegen in folgenden Bereichen:

- fortgesetztes Krisen- und Konfliktmanagement in der und um die Ukraine sowie bei den weiteren ungelösten Konflikten im OSZE-Raum;
- Stärkung der OSZE-Fähigkeiten im gesamten sogenannten „Konfliktzyklus“, d.h. der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge;
- Stärkung der OSZE als Dialogplattform zum Beispiel mit Blick auf Fragen gesamt-europäischer Sicherheit, vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen sowie der Abwehr gemeinsamer Bedrohungen;

⁷ Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Deutscher OSZE-Vorsitz 2016 – „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/sid_711CB8A8FF49242C3744A6C779B4B8A4/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/DEU-OSZE-Vorsitz_node.html (letzter Zugriff: 30. März 2016).

⁸ Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Sicherheitskooperation verbessern: Politischer Direktor bei OSZE in Wien. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/sid_CA00B28789853DF27B36CA6C15AAEF6B/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/Aktuell/160309-D2_OSZE.html (letzter Zugriff: 30. März 2016).

- nachhaltige Förderung von Konnektivität und guter Regierungsführung im OSZE-Raum;
- besonderer Fokus auf die menschliche Dimension zur Sicherung der gemeinsamen Verpflichtungen bei Menschenrechten und Grundfreiheiten.⁹

Für Russland spielt die OSZE als Vorsitz der sogenannten Kontaktgruppe, der auch Russland selbst angehört, gerade in der Ukraine-Krise eine zunehmend wichtige Rolle. Russland unterstützt die Special Monitoring Mission in der Ukraine, die die Umsetzung des Minsker Maßnahmenpakets und die Einhaltung der Waffenruhe beobachten soll.¹⁰

3.3. Die Politik der EU gegenüber Russland

Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Russland ist das **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997 (PKA)**. Das Abkommen galt zunächst bis 2007, wird aber automatisch um je ein Jahr verlängert, solange es nicht gekündigt wird. Die **Aufnahme von Verhandlungen über ein neues umfassendes Rahmenabkommen** wurde während des EU-Russland-Gipfels in Chanty-Mansijsk **2008 vereinbart**. Dieses sogenannte „Neue Abkommen“ sollte, thematisch breit gefächert, die bilateralen Beziehungen in Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft auf eine tragfähige Grundlage für ihre weitere Ausgestaltung stellen.

Als Reaktion auf die russische Intervention auf der Krim und den russischen Militäreinsatz in der Ukraine, zu dem der russische Präsident Wladimir Putin vom Föderationsrat ermächtigt worden war, beschloss der Europäische Rat am 6. März 2014 den **Stopp der Verhandlungen zum Neuen Abkommen sowie der Gespräche über eine Visaliberalisierung**. Zudem wurde eine **dreistufige Strategie restriktiver Maßnahmen** festgelegt, die seither im Lichte der Ereignisse sukzessive ausgeweitet wurden. Dazu gehören Einreiseverbote und Finanzsanktionen gegen Personen und Unternehmen, die die territoriale Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine unterlaufen oder bedrohen, aber auch gegen Unternehmen, die von der Krim-Annexion profitiert haben. Seit dem 30./31. Juli 2014 bestehen wegen fortwährender Verletzungen der ukrainischen Souveränität und territorialen Integrität sowie der fortdauernden Destabilisierung der Ostukraine (im September 2014 ausgeweitete) **sektorale Wirtschaftssanktionen**. Die **Dauer der Wirtschaftssanktionen**, die laut Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft mittlerweile mehr als 150.000 Arbeitsplätze in Deutschland gefährden¹¹, wurde beim Europäischen Rat im März 2015 **an die vollständige Umsetzung des Minsker Maßnahmenkatalogs vom 12. Februar 2015 gekoppelt**.¹²

⁹ Auswärtiges Amt (2016): Deutscher OSZE-Vorsitz 2016 – „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“, a.a.O.

¹⁰ Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Russische Föderation – Außenpolitik – OSZE. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/RussischeFoederation/Aussenpolitik_node.html#doc363664bodyText5 (letzter Zugriff: 30. März 2016).

¹¹ Vgl. Der Tagesspiegel (2015): Sanktionen gefährden 150.000 Jobs in Deutschland. Der Tagesspiegel vom 26. Juni 2015. Abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/weniger-exporte-nach-russland-sanktionen-gefaehrdet-150-000-jobs-in-deutschland/11974534.html> (letzter Zugriff: 30. März 2016).

¹² Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Russische Föderation – Außenpolitik – Europäische Union. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/RussischeFoederation/Aussenpolitik_node.html#doc363664bodyText3 (letzter Zugriff: 30. März 2016).

Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel knüpft eine Aufhebung der Sanktionen an eine vollständige Umsetzung des Minsker Friedensabkommens. Hier sieht die Bundesregierung laut *Handelsblatt Moskau am Zug*. „Im Moment tut Russland alles dafür, den Anschein zu wahren, das Minsker Abkommen umzusetzen, und der Ukraine die Schuld für Rückschläge in die Schuhe zu schieben“, zitierte die Zeitung ein Mitglied der Bundesregierung. Die Sanktionen dürften erst gelockert werden, wenn das Abkommen tatsächlich umgesetzt und die russisch-ukrainische Grenze unter internationaler Kontrolle sei. Alles andere führe zu „Fehlanreizen“ und mache die „EU unglaubwürdig“. ¹³

Als Reaktion auf die europäischen Beschlüsse hat **Russland im August 2014 Importbeschränkungen für Agrarprodukte aus der EU und weiterer Staaten erlassen**, die die russische Ukrainepolitik kritisieren.

Mit Blick auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim hat die **EU zur Untermauerung ihrer Nichtanerkennungspolitik auch krimspezifische Sanktionen erlassen**. Mit Ratsbeschluss vom 23. Juni 2014 beschloss die EU zunächst ein Importverbot für Waren von der Krim und damit zusammenhängende Finanzierungsdienstleistungen. Das Krim-Sanktionsregime wurde im Juli und Dezember 2014 durch weitreichende Handels-, Investitions- und Exportbeschränkungen ausgeweitet. Darüber hinaus wurde ein Dienstleistungsverbot im Tourismussektor vereinbart.

Ende der Bearbeitung

¹³ Marquardt, Maria (2015): Ukraine-Konflikt: EU will offenbar Sanktionen gegen Russland verlängern. Spiegel-Online vom 9. November 2015. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-will-sanktionen-gegen-russland-wegen-ukraine-konflikt-verlaengern-a-1061773.html> (letzter Zugriff: 30. März 2016).