



Russland, Deutschland und die europäische Ordnung

KARSTEN D. VOIGT
September 2017

- Aus den Lehren der vergangenen Jahrhunderte, in denen das Schicksal der europäischen Völker von den Interessen der großen Mächte bestimmt wurde, entwickelte sich die Europäische Union als Friedensordnung. Sie ist dies aufgrund eines umfassenden Systems des Ausgleichs zwischen den Interessen und dem Einfluss größerer und kleinerer Staaten.
- Diese Friedensordnung und der Zusammenhalt der EU sind Kerninteressen Deutschlands. Wenn Mächte außerhalb oder innerhalb Europas diesen Zusammenhalt gefährden, muss eine deutsche Politik dieser Gefährdung entschlossen entgegenreten. Dies gilt auch, wenn normative Grundlagen des Zusammenlebens aller europäischen Staaten, wie etwa die Charta von Paris, durch Reden und Handeln infrage gestellt werden.
- Russland zeigt im Ukraine Konflikt, dass seine Außenpolitik weniger auf den gemeinsamen Normen basiert als auf einem Denken in Einflusszonen.
- Eine weitere pragmatische Zusammenarbeit mit der russischen Führung muss weiterhin darauf ausgerichtet sein, trotz unterschiedlicher Auffassungen in grundsätzlichen Fragen zu tragfähigen Kompromissen zu kommen. Aber sie darf nicht im Gegenzug vereinbarte europäischen Normen und Werte oder Institutionen wie die EU oder NATO infrage stellen.
- Russland ist für Deutschland nach wie vor das wichtigste Land östlich der Grenzen von EU und NATO – sei es als potenzieller Partner oder als Herausforderung. Russland ist aber für die deutsche Politik nicht wichtiger als die Gesamtheit der deutschen Beziehungen zu seinen östlichen Nachbarn.

I

Wenn Russen und Deutsche von ihrer wechselvollen Geschichte sprechen, erinnern sie an Höhen und Tiefen, an Perioden der Zusammenarbeit und der Konfrontation. Bei allen Unterschieden sind aber Beide wie selbstverständlich davon überzeugt, dass ihre Beziehungen die Entwicklungen in Europa insgesamt beeinflusst haben – positiv wie negativ.

Die deutsch-russischen Beziehungen spielen in den historischen Narrativen der westlichen Nachbarn Russlands und der östlichen Nachbarn Deutschlands ebenfalls eine große Rolle. Doch unterscheidet sich deren Perspektive: Sie wollen nie wieder Objekt deutscher oder russischer Politik werden; und sie wollen ebenfalls nicht, dass über ihre Köpfe hinweg über ihre Innen- und Außenpolitik und erst recht nicht über ihre Grenzen entschieden wird. Deutschland wird nur dann weiterhin von Freunden und Verbündeten umgeben sein, wenn es sich um gute Beziehungen zu den größeren Staaten in Europa und jenseits des Atlantiks bemüht sowie gleichzeitig auf die Interessen der kleineren Staaten in Europa Rücksicht nimmt.

Im 18. Jahrhundert wurde das Schicksal der europäischen Völker von den Interessen der großen Mächte bestimmt. Russland, das Osmanische Reich, Frankreich und Großbritannien dominierten den Kontinent. Später gehörten auch Preußen und dann das Deutsche Reich zum Kreis der europäischen Großmächte. Sie entschieden auf dem Wiener Kongress im Jahr 1815 sowie auf dem Berliner Kongress im Jahr 1878 über die Grenzen und politischen Systeme in Europa und über Europa hinaus. Sowohl nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in Versailles als auch gegen Ende des Zweiten Weltkrieges in Jalta prägten die Entscheidungen der damaligen Großmächte über Jahrzehnte hinweg die politische Landschaft in Europa.

Noch heute sind der politische Einfluss, die wirtschaftliche Stärke und die militärische Macht zwischen den Staaten Europas ungleich verteilt. Dennoch setzte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Einsicht durch, dass eine dauerhafte stabile Ordnung in Europa nur dann möglich wäre, wenn große und kleinere Staaten sich in ihrem Verhalten an den gleichen völkerrechtlichen Normen orientierten, ihre Grenzen wechselseitig respektierten und sich auch die größeren Staaten um eine möglichst faire Balance zwischen den Interessen

und Zielen aller, auch der kleineren Staaten bemühten. In der Charta von Paris aus dem Jahre 1990 haben sich alle europäischen Staaten sowie die USA und die damals noch existierende Sowjetunion zu diesen gemeinsamen Normen einer europäischen Friedensordnung bekannt. Auf dieser Grundlage wurde Russland Mitglied des Europarates. Die Unterschrift der Sowjetunion unter die Charta von Paris wurde von ihrem Rechtsnachfolger Russland nicht zurückgezogen – ihre Bestimmungen wurden dennoch immer wieder verletzt. Natürlich behalten die in der Charta verankerten Normen und Werte trotzdem ihre Gültigkeit – und zwar nicht nur für Russland, sondern selbstverständlich auch für die Mitgliedsstaaten der NATO.

Die Europäische Union ist eine Friedensordnung. Sie ist dies aufgrund eines umfassenden Systems des Ausgleichs zwischen den Interessen und dem Einfluss größerer und kleinerer Staaten. Bei allen Unterschieden basiert die EU auf einem Grundbestand gemeinsamer Werte und Normen. Ihre Handlungsfähigkeit erfordert funktionsfähige multilaterale und gemeinschaftliche Institutionen sowie eine politische Kultur, die die Bereitschaft zum Kompromiss nicht negativ, sondern positiv bewertet.

In der EU besitzen die kleineren Staaten im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl einen relativ hohen Stimmenanteil im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament. In die Europäische Kommission und in den Rat der Europäischen Zentralbank können alle Mitgliedsstaaten, ob klein oder groß, jeweils nur einen Vertreter oder eine Vertreterin entsenden. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes sind für alle Mitgliedsstaaten der EU bindend. Der Verstoß eines Mitgliedsstaates gegen gemeinsame Werte kann mit Sanktionen geahndet werden – auch wenn der Konflikt mit der ungarischen und polnischen Regierung derzeit zeigt, wie schwierig dies praktisch umzusetzen ist.

II

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Ost-Erweiterung von EU und NATO ist Deutschland das erste Mal seit hunderten von Jahren im Osten und im Westen, im Norden wie im Süden von befreundeten und verbündeten Staaten umgeben. Der Erhalt dieser politisch, wirtschaftlich und geostrategisch günstigen Lage sowie insbesondere die Stabilisierung und Weiterentwicklung der

Europäischen Union ist Deutschlands vorrangige außenpolitische Priorität. Wenn der russische Präsident Putin und der US-amerikanische Präsident Trump gleichermaßen – wenn auch in unterschiedlicher Weise – dem Zusammenhalt der Europäischen Union entgegenwirken, handeln sie gegen europäische und spezifisch deutsche Interessen. Die russische Führung hat EU-feindliche Parteien, wie den französischen Front National, politisch und finanziell unterstützt. Trump hat während seines Wahlkampfes keinen Hehl aus seinen Sympathien für die EU-feindliche britische UKIP gemacht. Bei allem Bemühen um eine enge Zusammenarbeit mit Deutschlands wichtigstem Partner außerhalb der EU, nämlich den USA, und mit dem für Deutschland wichtigsten Land östlich der Grenzen von EU und NATO, Russland: Wenn Mächte außerhalb oder innerhalb Europas den Zusammenhalt der EU und ihre Stabilität gefährden, muss eine deutsche Politik dieser Gefährdung entschlossen entgegenreten.

Gleiches gilt, wenn eine Regierung die normativen Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben in Europa durch ihr Reden und Handeln infrage stellt. Dies hat Russland im Südkaukasus durch die Förderung des Separatismus von Abchasien und Südossetien sowie durch die Annexion ukrainischer Gebiete auf der Krim getan. Die Unterstützung separatistischer Kräfte im Kaukasus, in Transnistrien und in der Ost-Ukraine ist eine andauernde Verletzung der in der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris von allen Staaten gemeinsam akzeptierten Normen für ein friedliches Zusammenleben in Europa. Wenn Deutschland ein solches Verhalten akzeptiert, würde es zur Erosion derjenigen völkerrechtlichen Normen beitragen, deren Einhaltung für jede europäische Friedens- und Sicherheitsordnung unverzichtbar ist. Die SPD hält an dem Ziel einer europäischen Friedensordnung – möglichst unter Einschluss Russlands – fest. Daraus ergibt sich, dass die SPD die Verletzung der für eine europäische Friedensordnung grundlegenden Normen und Werte eindeutig verurteilen muss.

Eine Relativierung oder Preisgabe völkerrechtlicher Normen, wie sie der FDP-Vorsitzende Lindner jetzt fordert hat, würde die Zusammenarbeit mit Russland keineswegs erleichtern. Im Gegenteil: Russland würde sich in seinem Verhalten bestätigt fühlen und seine Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine fortsetzen. Deutschland bemüht sich heute trotz aller Meinungsunterschiede um eine pragmatische Zusammenarbeit mit Russland. Dies stößt schon jetzt auf die Vorbehalte

vieler osteuropäischer Regierungen. Sollte die Bundesregierung in Änderung ihrer bisherigen Politik für eine Anerkennung der Annexion der Krim eintreten, würde ihr Handlungsspielraum für eine pragmatischere Kooperation mit Russland nicht größer, sondern geringer. Eine Diskussion über den künftigen völkerrechtlichen Status der Krim ist erst dann sinnvoll, wenn Russland seine Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine beendet hat und die Kampfhandlungen dort aufgehört haben.

III

In den Jahren nach dem Fall der Mauer und dem überwiegend friedlichen Zerfall der Sowjetunion strebte die Moskauer Führung nach einer möglichst engen Zusammenarbeit mit den USA, der NATO und der EU. In den letzten Jahren hat die russische Führung ihre Vorstellungen von der Rolle Russlands in seiner europäischen Nachbarschaft und in der Welt jedoch geändert. Hierzu haben Fehler in der westlichen Welt beigetragen. Ein wichtiger Hinweis auf die innerrussischen Ursachen einer sich verändernden Politik war bereits im Jahr 2005 einer Bemerkung Putins zu entnehmen, wonach er das Ende der Sowjetunion als die größte geopolitische Katastrophe im 20. Jahrhundert ansehe. Die Sehnsucht nach der sowjetischen Vergangenheit ist jedoch eine ungeeignete Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Russlands westlichen Nachbarn.

Aus deutscher Sicht ist es besonders bedauerlich, dass es Russland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nicht geglückt ist, ein partnerschaftliches Verhältnis zu seinen kleineren westlichen Nachbarn zu entwickeln. Zwar hat es hoffnungsvolle Ansätze im Dialog über die polnisch-russische Geschichte gegeben, doch sind diese spätestens mit der Annexion der Krim und der Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine gescheitert. Die gegenwärtige Geschichtspolitik der russischen Führung sowie die Wiederbelebung nationalistischer Geschichtsmymen in mehreren osteuropäischen Staaten machen es unwahrscheinlich, dass es in absehbarer Zukunft zur Wiederaufnahme eines konstruktiven Dialogs über die wechselseitigen historischen Narrative und den damit verbundenen nationalen Mythen kommen könnte. Dies gilt umso mehr, als auch in mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten die Abkehr von einer kritischen Reflexion der eigenen Geschichte und die Rückkehr zu nationalen Mythen zu beobachten ist.

Das Verhalten der russischen Führung gegenüber der Ukraine ist weniger von der Rücksicht auf völkerrechtliche Normen, dafür umso mehr von einem Denken in Einflusszonen geprägt. Die russische Führung geht im Widerspruch zu den Prinzipien und Werten der Charta von Paris von einer Hierarchie der Staaten aus. Die Hierarchie ergibt sich aus den Unterschieden in der jeweiligen Macht. Große und kleine Staaten sind demnach nicht gleichberechtigt, sondern den mächtigeren Staaten – wie Russland – innerhalb ihrer Einflusszonen untergeordnet. Eine derartige Ordnungsvorstellung ist für die EU und ihre Mitglieder inakzeptabel – selbst dann, wenn US-Präsident Trump ähnliche Vorstellungen für die europäische Ordnung entwickeln sollte. Einige russische Expert_innen sprechen ganz offen davon, dass sie eine neue Vereinbarung zwischen den europäischen Großmächten und den USA – orientiert an den Vorbildern von Jalta und dem Wiener Kongress – begrüßen würden.

Bundeskanzlerin Merkel hat auf dem Bukarester NATO-Gipfel mit ihrem Veto gegen eine Erweiterung der NATO um Georgien und die Ukraine faktisch Rücksicht auf russische Interessen genommen. Diese Rücksichtnahme hat das Verhalten der russischen Führung jedoch nicht davon abgehalten, die Krim zu annektieren und die Separatisten in der Ost-Ukraine zu unterstützen. Selbst wenn die Sorge vor einer künftigen NATO-Mitgliedschaft der Ukraine nach dem Bukarester NATO-Gipfel weiterhin bestanden habe, so legitimiert dies in keiner Weise die Annexion der Krim und die russische Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine

Dass eine deutsche Bundesregierung über den Kopf der betroffenen Staaten hinweg eine Verpflichtung gegenüber der russischen Führung abgeben würde, eine Erweiterung der NATO oder der EU zu blockieren, scheint nicht denkbar. Dabei geht es nicht darum, dass eine EU- oder NATO-Erweiterung um beispielsweise die Ukraine auf unabsehbare Zeit nicht wahrscheinlich ist, sondern vielmehr darum, dass eine derartige Zusage einer Bundesregierung gegenüber Russland den in der Charta von Paris vereinbarten Normen einer gleichberechtigten Zusammenarbeit der europäischen Staaten und ihrer freien Bündniswahl widersprechen würde.

Sollte eine künftige Bundesregierung sich um eine pragmatische Zusammenarbeit mit der russischen Führung bemühen, kann es nicht darum gehen, irgendeine der vereinbarten europäischen Normen und Werte preiszu-

geben oder Institutionen wie die EU oder NATO infrage zu stellen, sondern nur darum, trotz unterschiedlicher Auffassungen in grundsätzlichen Fragen zu tragfähigen Kompromissen zu kommen. Wenn dies gelingt und verlorengegangenes Vertrauen wieder aufgebaut werden konnte, kann erneut sinnvoll über das langfristige Ziel einer europäischen Friedensordnung verhandelt werden. Dennoch sollte bereits heute über neue vertrauensbildende Maßnahmen und über Projekte der Zusammenarbeit gesprochen werden – wo sie sinnvoll und realistisch sind.

In den kommenden Jahren wird es darum gehen, die Teile Europas – und nicht nur die EU-Mitglieder, sondern auch die meisten Mitglieder des Europarates –, die sich an gemeinsamen Werten, Normen und Prinzipien orientieren, zu einer engeren Zusammenarbeit zum Schutz dieser Werte und Normen zu motivieren und zu befähigen. Wir können bei der Modernisierung Russlands helfen, wo Russland dies wünscht und wir dies für sinnvoll halten. Wir können Russland aber nicht gegen seinen Willen von außen verändern, und sollten dies auch nicht versuchen. Wer Russland als Teil der europäischen Politik und Kultur ansieht sowie an dem Ziel festhält, langfristig eine europäische Friedensordnung unter Einschluss Russlands zu vereinbaren, sollte nicht aufhören, das Verhalten der russischen Führung an den unverzichtbaren Prinzipien und Normen einer solchen Ordnung zu messen.

IV

Die Grundprinzipien der sozialdemokratischen Ostpolitik, dem Ziel einer europäischen Friedensordnung durch eine »Politik der kleinen Schritte« näherzukommen und sich trotz grundsätzlicher Meinungsunterschiede um eine möglichst kooperative Form der Konfliktbewältigung zu bemühen sowie die Gewährleistung einer ausreichenden Verteidigungsfähigkeit immer mit dem Bemühen um Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung zu verbinden – sind hochaktuell. Jedoch hat sich die geostrategische Lage gegenüber den 1970er- und 1980er-Jahren des vorigen Jahrhunderts völlig verändert.

Damals waren die Beziehungen zu Polen, der Tschechoslowakei sowie anderen ost- und südosteuropäischen Staaten politisch und militärisch Teil unserer Ostpolitik.

Heute sind sie aufgrund der Mitgliedschaft dieser Staaten in der EU und der NATO institutionell und politisch Teil von dem, was früher zur Westpolitik der Bundesrepublik gehörte. Damals mussten unsere östlichen Nachbarn bei Verhandlungen und Verträgen auf die Interessen der sowjetischen Führung Rücksicht nehmen. Manche sprachen sogar von einem Vetorecht Moskaus gegenüber der Westpolitik dieser Staaten. Heute orientieren sich unsere östlichen Nachbarn häufig eher an Washington und Brüssel als an Berlin, und auf jeden Fall nicht an Moskau.

Russland ist für Deutschland nach wie vor das wichtigste Land östlich der Grenzen von EU und NATO – sei es als potenzieller Partner oder als Herausforderung. Russland ist aber für die deutsche Politik nicht wichtiger als die Gesamtheit der deutschen Beziehungen zu seinen östlichen Nachbarn. Dies gilt nicht nur für die wirtschaftlichen Beziehungen: Die Bedeutung unserer östlichen Nachbarn hat vor allem deshalb zugenommen, weil sie die politischen Entscheidungen innerhalb der EU und NATO beeinflussen. Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier fasste deren gewachsene Bedeutung in einer Rede in Tallinn am 25. August dieses Jahres – also am Jahrestag des Hitler-Stalin-Paktes – mit den Worten zusammen: »Nichts verdient unsere Sorgfalt so sehr wie die Freundschaft der Völker in der Europäischen Union.«

Die Mitglieder der EU und der NATO besitzen kein Vetorecht gegenüber der bilateralen deutschen Russlandpolitik. Es wäre auch völlig unlogisch, z. B. der polnischen Regierung ein Vetorecht gegenüber dem Bau von »North Stream II« einzuräumen, während Polen seine Entscheidung über den Bau einer LNG-Station in Świnoujście im nationalen Alleingang fällt. Aber schon aus Eigeninteresse wird die Bundesregierung versuchen, Deutschlands östliche Nachbarn als Partner zu gewinnen. Dies kann aber nur gelingen, wenn sie auch bereit ist, auf deren Interessen und Emotionen Rücksicht zu nehmen. Die multilaterale Einbettung der Außen- und Sicherheitspolitik ist für Deutschland ein »Muss«; nach Auffassung der Präsidenten der USA und Russlands ist sie für deren Regierungen lediglich ein »Kann«.

V

Auch wenn Russland die in der KSZE-Schlussakte und in der Charta von Paris vereinbarten Prinzipien und Werte nicht mehr als Grundlage für seine eigene Politik akzeptieren sollte, ist es sinnvoll, den Dialog mit der russischen Führung und – soweit dies möglich ist – mit der russischen Gesellschaft fortzuführen und zu intensivieren. Sich um Zusammenarbeit zu bemühen, bedeutet nicht, bestehende Differenzen bei den Interessen und Werten zu unterschätzen. Zu versuchen, Russland zu verstehen, bedeutet nicht, mit ihm übereinzustimmen. Gerade während einer Krise bleibt eine intensive Kommunikation eine unabdingbare Voraussetzung für deren friedliche Überwindung.

Anders als in den Jahren nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Kalten Krieges lässt es das russische Verhalten bei mehreren kriegerischen und eingefrorenen Konflikten verständlich erscheinen, dass sich die Nachbarn Russlands auch militärisch bedroht fühlen. Damit erhöht sich für diese Nachbarn, sowie für die NATO insgesamt, die Bedeutung der politischen und militärischen Vorsorge, einschließlich der Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung.

Allerdings hat der kriegerische Konflikt in der Ost-Ukraine auch gezeigt, dass die OSZE und andere Instrumente der kooperativen Sicherheit gestärkt werden müssen. Zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen sowie eine erhöhte Transparenz militärischer Entscheidungen sind dringend geboten.

Sozialdemokratische Friedenspolitik beruht auf einer Kombination von Prinzipientreue und Pragmatismus. Sozialdemokrat_innen können friedenspolitische Initiativen anregen. Aber sie können friedenspolitisch nur dann erfolgreich sein, wenn sie Partner für ihre Initiativen finden und der Adressat ihrer Friedenspolitik zu einer konstruktiven Reaktion bereit ist. Diese Voraussetzungen waren während der Periode der sozialdemokratischen Ostpolitik seit den 1970er-Jahren gegeben. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob eine neue und andere Form der Ostpolitik unter völlig veränderten außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Chancen hat.



Über den Autor

Karsten D. Voigt war von 1976 bis 1998 Mitglied des Bundestags, seit 1983 als außenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion. Von 1999 bis 2010 war er Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit. Voigt ist Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und Mitglied des Kuratoriums des Aspen-Institutes.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-948-7