



Russland

Umgang mit einem schwierigen Partner

NIELS ANNEN

Juli 2015

- Die Besonnenheit, mit der der Westen auf den russischen Völkerrechtsbruch im Zusammenhang mit der Annexion der Krim und dem Vorgehen in der Ostukraine reagiert hat, war und bleibt richtig. Die von Beginn an vorgenommene Klarstellung, nicht militärisch, sondern nur mit politisch-diplomatischen und wirtschaftlichen Instrumenten zu antworten, war konsequent.
- Die Geschlossenheit des Westens in dieser Auseinandersetzung ist ein hohes Gut. Vorschläge, wie etwa der Vorstoß, der ukrainischen Armee Waffen zu liefern, stellen die mühsam erreichte Geschlossenheit in Frage und sind daher kein konstruktiver Beitrag zur Konfliktlösung.
- Trotz manch aufgeladener Rhetorik in den zurückliegenden Monaten: Wir befinden uns nicht mehr im Kalten Krieg, auch wenn es noch den ein oder anderen alten Reflex aus dieser Zeit zu geben scheint. Die Welt hat sich grundlegend gewandelt. Neue Akteure sind auf der internationalen Bühne aufgetaucht. Es gibt neue Gefahren, von nicht-staatlichen, terroristisch agierenden Gruppen, die Russland und Europa und die USA verbinden.
- Wir benötigen den politischen Dialog zwischen dem Westen und Russland. 1967 postulierte der damalige belgische Außenminister Pierre Harmel die Schaffung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa als »strategische Weisheit«. Das Festhalten an der NATO-Russland-Grundakte und der wiederaufgenommene direkte Gesprächsfaden zwischen Washington und Moskau sind daher zu begrüßen.
- Die OSZE und die Sicherheitsordnung in Europa insgesamt stehen durch die Ukraine-Krise unter enormen Druck. Was vor 25 Jahren mit der Charta von Paris so verheißungsvoll anging, ist einer tiefen Ernüchterung gewichen. Deutschland will deshalb im Rahmen seines Vorsitzes 2016 die OSZE in das Zentrum seiner Anstrengungen stellen, um langfristig erneuten Dialog, Vertrauen und Sicherheit in Europa anzustreben.



Inhalt

1. Entschlossen und besonnen auf Russlands Völkerrechtsbruch reagieren	2
2. Geschlossenheit als Voraussetzung für erfolgreiches Handeln	2
3. »Strategische Weisheit« als Prinzip im Umgang mit einem dysfunktionalen Russland	3
4. Die Renaissance der OSZE: eine Chance zur Deeskalation	4

1. Entschlossen und besonnen auf Russlands Völkerrechtsbruch reagieren

Als Ende Februar 2014 die ersten »grünen Männchen« auf der ukrainischen Halbinsel Krim auftauchten, rieben sich internationale Beobachter irritiert die Augen. War es tatsächlich möglich, dass 25 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs internationale Verträge und geltendes Völkerrecht so eklatant mit Füßen getreten werden und sich Russland mit Hilfe eigener und nur halbherzig getarnter Soldaten ein Territorium aus dem ukrainischen Staat herausreißt, um es quasi über Nacht in den eigenen Staatsverband zu integrieren? Und das alles unter der euphemistischen Losung der »Wiedervereinigung« der Krim mit Russland? Bevor man im Westen überhaupt verstanden hatte, was sich dort abspielte, waren bereits Fakten geschaffen. Russland hatte einen Überraschungscoup gelandet und die Welt vor vollendete Tatsachen gestellt.

Dennoch war die Besonnenheit, mit der der Westen auf diesen Völkerrechtsbruch reagierte, richtig. Die von Beginn an vorgenommene Klarstellung, nicht militärisch, sondern nur mit politisch-diplomatischen und wirtschaftlichen Instrumenten zu antworten, war konsequent. Eine militärische Reaktion hätte zu einer Eskalation mit unabsehbaren Folgen führen können.

Dabei müssen wir akzeptieren, dass der von uns eingeschlagene Weg keine schnellen Lösungen mit sich bringt. Wer gehofft hatte, Russland würde sich von den politischen und wirtschaftlichen Sanktionen so sehr beeindruckt lassen und seine Ukraine-Politik einer sofortigen Revision unterziehen, sah sich getäuscht. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die Ent- und Geschlossenheit des Westens die russische Führung dennoch überrascht haben dürfte und sie möglicherweise von einer weiteren Zuspitzung abhielt.

Noch im Frühjahr 2014 sprach Präsident Putin von einem »Nowo Rossija«, einem Zombiestaat im Osten der Ukraine, als realer Option der russischen Politik. Davon ist heute nichts mehr zu hören. Russland dürfte inzwischen bewusst sein, welchen Preis es – sowohl ökonomisch als auch politisch – dafür zahlen müsste, sollte sich die Lage in der Ostukraine wieder zuspitzen und sich in diesem Zusammenhang ein Teil der Ostukraine für »unabhängig« erklären.

2. Geschlossenheit als Voraussetzung für erfolgreiches Handeln

Deutschland hat in der Ukraine-Krise Führungsverantwortung übernommen. Voraussetzung dafür war Geschlossenheit herzustellen, sowohl innerhalb der EU als auch über den Atlantik hinweg. In Deutschland gab es von Beginn der Krise an einen sehr breiten Konsens in dieser Frage. Die Bundesregierung hat bislang erfolgreich mit dazu beigetragen, diesen Konsens auch auf EU-Ebene und mit unseren Freunden auf der anderen Seite des Atlantiks herzustellen und aufrecht zu erhalten. Trotz mancher Differenzen haben die letzten 18 Monate einmal mehr gezeigt, wie wichtig die transatlantische Partnerschaft, basierend auf einem gemeinsamen Fundament an Werten und Interessen, tatsächlich ist. Doch genauso wichtig ist auch zu betonen, dass diese Partnerschaft nicht gegen Russland gerichtet ist, sondern das Angebot der Kooperation auf Augenhöhe beinhaltet.

Deutschland hat von Anbeginn der Krise stets in seiner Politik berücksichtigt, dass die noch relativ jungen EU- und NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen, aber auch Polen schon aufgrund ihrer historischen Erfahrungen zutiefst durch das russische Handeln verunsichert sind und ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis artikuliert haben. Dies ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass die zum Teil aggressive Rhetorik dort gegenüber Russland in der deutschen Öffentlichkeit auf wenig Verständnis stößt. Andere Staaten im Süden Europas fühlen sich durch Russlands aggressives Vorgehen weniger bedroht, da es sie nicht unmittelbar tangiert. Daher war es entscheidend, von Anfang an die unterschiedlichen Interessenlagen auszubalancieren und dennoch zu einer gemeinsamen und entschlossenen Antwort zu finden. Reassurance und Dialogangebote sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Vorschläge, wie etwa der Vorstoß, der ukrainischen Armee Waffen zu liefern, stellen die mühsam erreichte Geschlossenheit in Frage und sind daher kein konstruktiver Beitrag zur Konfliktlösung.

Dies ist mit dem EU-Sanktionsmechanismus, der nie Selbstzweck war und immer die Option der Rückkehr zu konstruktiven Beziehungen offen gelassen hat, verdeutlicht worden. Unsere Botschaft lautet: Sollte »Minsk« umgesetzt werden, besteht eine realistische Perspektive, die Sanktionsschraube wieder zu lockern. Zugleich wurden alle Schritte eng mit den USA abgestimmt, so dass auch hier in den wesentlichen Fragen ein Gleichklang zu vernehmen ist.

Letztendlich wird nur diese bis heute anhaltende Geschlossenheit Putin beeindrucken und möglicherweise Einfluss auf sein Handeln nehmen. Die Kritik der »Congressional Delegation« an der Politik der Bundesregierung bei der Münchner Sicherheitskonferenz war daher nicht nur völlig unangemessen und diffamierend, sie hat vor allem der Öffentlichkeit einen transatlantischen Disput signalisiert, der unsere Glaubwürdigkeit beschädigt hat. Wir sollten alles vermeiden, was einen Keil zwischen Washington und Brüssel in der Frage des weiteren Umgangs mit dem Ukraine/Russland-Konflikt treiben könnte. In diesem Fall gäbe es vermutlich nur einen Gewinner: Russland.

3. »Strategische Weisheit« als Prinzip im Umgang mit einem dysfunktionalen Russland

Russlands Verhalten gegenüber seinen Nachbarländern und seine verbale Kraftmeierei überdecken, dass es sich schon vor der Krise in keiner guten Verfassung befand. Russland fehlt vieles, was einen erfolgreichen, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewappneten Staat ausmacht. Es wird zunehmend autoritär regiert und es hat in den vergangenen 15 Jahren trotz sprudelnder Einnahmen versäumt, seine Wirtschaft zu modernisieren und zu diversifizieren. Das Angebot einer »Modernisierungspartnerschaft«, die Außenminister Steinmeier schon 2007 unterbreitet hat, hat Russland ausgeschlagen. So bietet das Land jungen und gut ausgebildeten Menschen keine attraktive Perspektive, um im Land zu bleiben. Nach wie vor verlassen insbesondere junge Menschen das Land scharenweise in Richtung USA und Europa. Dabei würden sie zuhause dringend gebraucht.

Stattdessen versucht die gegenwärtige russische Führung durch eine Rückbesinnung auf die Orthodoxie und einem zur Schau gestellten Nationalstolz die sogenannten »russischen Werte« wieder in den Vordergrund zu stellen. Damit soll eine Identifikation mit dem politischen System erzeugt werden, die die Defizite der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung überdeckt, letztendlich aber aus einer tiefen Verunsicherung herrühren. Der verbliebene kritische Teil der Bevölkerung, der sich überwiegend zur Mittelschicht zählt, wird zunehmend durch Gesetze und Auflagen gegängelt. Die für die weitere Entwicklung des Landes dringend erforderliche Kreativität wird so bereits im Keim erstickt.

Im Gegensatz zur Sowjetunion basiert das heutige politische System Russlands nicht mehr auf einer einheitlichen Ideologie und einem geschlossenen Weltbild. Es handelt sich eher um eine bunte Mischung von Anleihen aus allen Teilen der russischen Geschichte. Über allem steht der Patriotismus, der sich vor allem aber in einer Loyalität gegenüber der aktuellen Staatsführung mit Präsident Putin an der Spitze ausdrückt.

Dies macht das Land schwerer berechenbar als zu Zeiten des Kalten Krieges. Während wir es damals mit einer mehr oder weniger nachvollziehbaren Strategie zu tun hatten, ist der Kurs der russischen Regierung heutzutage viel schwerer zu prognostizieren. Sie folgt eher einem kurzfristigen taktischen Kalkül denn einer langfristigen Strategie.

Trotz manch aufgeladener Rhetorik in den zurückliegenden Monaten: Wir befinden uns nicht mehr im Kalten Krieg, auch wenn es noch den ein oder anderen alten Reflex aus dieser Zeit zu geben scheint. Die Welt hat sich grundlegend gewandelt. Neue Akteure sind auf der internationalen Bühne aufgetaucht. Es gibt neue Gefahren, z. B. von nicht-staatlichen, terroristisch agierenden Gruppen.

Gleichwohl verbindet Russland und Europa noch etwas: Eine gefährliche Nachbarschaft: Ob Jemen, Libyen, Irak und Syrien. Keiner dieser gefährlichen Großkonflikte wird sich ohne das Zusammenwirken von USA, Russland sowie Europa und Teilen der muslimischen Nachbarschaft lösen lassen. Diese Tatsachen müssen wir uns immer wieder vergegenwärtigen.

Die von Präsident Putin vor einigen Wochen angekündigte Modernisierung des strategischen Raketensystems ist gewiss kein Beitrag zu Stabilität und Entspannung in Europa. Sie ist aber auch kein Paradigmenwechsel und vermutlich eine Botschaft, die sich vornehmlich nach Innen richtet, um Stärke zu demonstrieren. Daher sollten wir auch bei unseren Antworten sorgfältig abwägen zwischen dem, was geboten ist und was möglicherweise eine Eskalationsdynamik entfachen könnte, die wir später nur noch schwer kontrollieren können. Denn immerhin haben auch die USA ein Modernisierungsprogramm für nukleare Gefechtsköpfe aufgelegt. Es ist in unserem eigenen Interesse, wenn unsere Reaktionen differenziert und von strategischer Weitsicht geprägt sind, als von kurzfristiger medialer Wirkung. Wir dürfen das, was wir in den ver-

gangenen Jahrzehnten in unserer europäischen Friedensordnung so sorgfältig und mühsam aufgebaut haben, jetzt nicht durch unbedachte Äußerungen gefährden.

1967 postulierte der damalige belgische Außenminister Pierre Harmel die Schaffung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa als »strategische Weisheit«. Und er prägte als Strategie die Kombination von »deterrence and détente« – oder mit anderen Worten: Sicherheit als Summe aus Verteidigung und Entspannung. Damit wurde ein wesentlicher Baustein für die Entspannungspolitik gelegt, die letztendlich in der Überwindung des Ost-West-Konflikts und dem Fall des Eisernen Vorhangs mündete.

Auch heute benötigen wir den politischen Dialog zwischen dem Westen und Russland. Dies hat auch die NATO auf ihrem letzten Gipfel in Wales im September 2014 bekräftigt. Wir begrüßen daher auch, dass die USA und Russland auch direkt wieder miteinander das Gespräch führen. Seien es Telefonate zwischen Präsident Putin und Präsident Obama oder direkte Begegnungen zwischen den Außenministern Lawrow und Kerry: Jeder Kontakt bietet die Chance, gemeinsam nach Wegen aus der Krise zu suchen und den Teufelskreis aus Verhärtung und Konfrontation zu durchbrechen.

4. Die Renaissance der OSZE: eine Chance zur Deeskalation

Deutschland wird seinen OSZE-Vorsitz 2016 dazu nutzen, auszuloten, inwieweit wir die weitere Vertiefung der Gräben in Europa aufhalten können und die Möglichkeit des Brückenbaus wieder zu reaktivieren. Die OSZE und die Sicherheitsordnung in Europa insgesamt stehen durch die Ukraine-Krise unter enormen Druck. Die normative Basis der Organisation ist erodiert und wird in Teilen offen gebrochen. Was vor 25 Jahren mit der Charta von Paris so verheißungsvoll anfang, ist einer tiefen Ernüchterung gewichen.

Gerade in einer solch prekären politischen Lage ist es aber für uns essenziell, die OSZE, die bekanntlich auch über den Atlantik hinausreicht, als politisches Instrument und Plattform für Dialog so weit wie möglich zu schützen und zu stärken. Deutschland will deshalb seinen OSZE-Vorsitz dazu nutzen, langfristig erneuten Dialog, Vertrauen und Sicherheit in Europa anzustreben.

Klar ist aber auch: Ohne eine Lösung des Konflikts in der Ukraine auf der Grundlage der Minsker Maßnahmenpakete wird es kaum möglich sein, wieder zu einem gemeinsamen Verständnis über die europäische Sicherheitsordnung kommen. Wenn wir also einen Dialog anstreben, so verstehen wird darunter zunächst eine ernsthafte und strittige Auseinandersetzung über widerstreitende Vorstellungen, Interessen und auch Perzeptionen.

Krisenmanagement bildet dabei einen wichtigen Teil der Arbeit der OSZE: Sie beweist täglich mit der Special Monitoring Mission in der Ukraine, aber auch in anderen Konfliktgebieten, dass sie wichtige Fähigkeiten beim Krisenmanagement hat. Wir sollten diese Krisenmanagementfähigkeit finanziell und personelle weiter stärken – ebenso wie die Institutionen der OSZE insgesamt.

Darüber hinaus wird Deutschland in seinem Vorsitz aber auch die Vielzahl der Themen voranbringen, die in allen drei Dimensionen in der OSZE behandelt werden. Besonders wichtig sind aus unserer Sicht die Themen, die vertrauens- oder brückenbildend wirken können.

Zentrale Elemente hierfür gibt es in der sogenannten »ersten Dimension«, also der politisch-militärischen Dimension, etwa beim Wiener Dokument zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung und möglicherweise auch im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle. Wir müssen dringend neue Anstrengungen unternehmen, um durch mehr Transparenz und Vertrauensbildung die Gefahr militärischer Konflikte wieder zu verringern.

Weitere Bereiche, denen wir Priorität einräumen sollten, sind solche, die gemeinsame Bedrohungen aller OSZE-Staaten betreffen: internationaler Terrorismus, Radikalisierung, die zu Terrorismus führt, internationaler Drogenhandel und Risiken im Cyberbereich gehören hierzu.

Ein sicheres Europa kann es nur geben, wenn auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten eingehalten werden. Wir wollen dabei keine neuen Verpflichtungen fordern, sondern zunächst daran arbeiten, dass die bestehenden Verpflichtungen besser umgesetzt werden. In Zeiten von Propaganda und »hybrider Kriegsführung« muss ein Schwerpunkt dabei auf der Meinungsfreiheit, der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien und der Sicherheit von Journalisten legen.



Bereits die Helsinki-Schlussakte, die vor 40 Jahren verabschiedet wurde, wollte Kontakte und Verständigung der Zivilgesellschaften fördern. Gerade in einer Zeit, wo viele unserer Ansprechpartner in vielen Staaten unter enormen Druck stehen, ist der Kontakt zwischen den Zivilgesellschaften ungeheuer wichtig und bietet möglicherweise den Schlüssel zur Überwindung jahrelanger Konfrontationen.



Über den Autor

Niels Annen, MdB, ist Außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagfraktion und Mitglied des SPD-Parteivorstands

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Westeuropa / Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
www.facebook.com/FESWesteuropa.Nordamerika

Bestellung/Kontakt hier:
FES-WENA@fes.de

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

Das FES-Büro in Washington, DC

Zentrales Ziel der Arbeit des Büros ist die Förderung des transatlantischen Dialogs im Sinne sozialdemokratischer Werte und Ideen. Mit unseren Programmen wollen wir deutsche und europäische Debatten mit US-amerikanischen und kanadischen verknüpfen. Darüber hinaus liegt es in unserem Interesse, Partner und Entscheidungsträger aus dritten Regionen in einen Dialog mit einzubinden, um Ideen und Lösungsansätze für gemeinsame Herausforderungen zu entwickeln. Zu diesen Regionen und Ländern gehören der Nahe und Mittlere Osten, Afghanistan, Russland und die Türkei.

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege von transatlantischen Netzwerken zwischen politischen Entscheidungsträgern, Vertretern von Think Tanks, Universitäten, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die inhaltlichen Projektschwerpunkte des Büros liegen in den Bereichen Demokratieförderung und Konflikttransformation, Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, Minderheiten und Integration, Energie- und Klimapolitik sowie Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen.

Friedrich Ebert Foundation
1023 15th Street, NW | Suite 801
Washington, DC 20005

Tel.: +1-202-408-5444
Fax: +1-202-408-5537
Email: fesdc@fesdc.org
<http://www.fesdc.org>

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