



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie

Matthes Buhbe

März 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie

Matthes Buhbe



Abstract	2
I. Russland heute	3
I.1 Russland zeigt geringe Ambitionen auf einen EU-Beitritt.....	3
I.2 Die Machtfülle des Präsidenten prägt den russischen Kapitalismus.....	3
I.3 Eine europäische Zivilisation mit chinesischer Grenze.....	4
II. Ostpolitik als ständige Herausforderung deutscher Außenpolitik.....	5
II.1 Deutschlands gegenwärtige Politik der Zusammenarbeit	5
II.2 Ostpolitik zwischen Werten und Interessen	7
III. Szenarien: Launischer Bär oder verzauberter Prinz.....	8
III.1 ...und in der Höhle haust der eurasische Bär	8
III.2 La Belle et la Bête	8
IV. Ein Übergang von Interdependenzen zu Integration.....	9
IV.1 Ziele eines Vertrages über strategische Partnerschaft.....	9
IV.2 Warum man sich mit dem Bären anfreunden sollte.....	11
IV.3 Felder für die strategische Partnerschaft.....	13
IV.4 Ostpolitik als Modernisierungspartnerschaft	14
IV.5 Institutionalisierung als Schlüssel für ein Europa der gemeinsamen Werte	16

Abstract

Deutschlands bestmögliche Handlungsoption ist eine Strategie der Partnerschaft, die auf dem Wege wachsender Interdependenzen im schlechtesten Fall eine divergente Entwicklung der Beziehungen verhindert und im besten Fall zur Integration Russlands in die euro-atlantischen Institutionen führt.

Diese Strategie ergibt sich einerseits als Reflexion auf die beiden Szenarien 2020, die im vorliegenden Text einen aus deutscher Sicht schlechten und einen günstigen Verlauf umreißen, andererseits aus der gegenwärtigen Positionierung Deutschlands und Russlands in Europa und in der Welt. Sie besteht in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit, von der gar nicht erwartet wird, dass sie in die vollständige Integration Russlands in die euro-atlantischen Institutionen mündet.

Heute ist Deutschland von einem „Ring von Freunden“ umgeben, die bis auf die Schweiz der Europäischen Union angehören. Deutschland ist am Ausbau der EU-Institutionen interessiert und möchte die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik stärken. Russland erlebte nach dem Zerfall der Sowjetunion eine fortschreitende Desintegration des postsowjetischen Raums und kehrt heute auf die Weltbühne zurück, auf der in der Zwischenzeit NATO und EU den eigenen Landesgrenzen ständig näher gerückt sind. Es hat sich zwar kein „Ring von Feinden“ gebildet, doch werden die neuen Freunde im euro-atlantischen Raum zunehmend als geopolitische Rivalen wahrgenommen. Der von Russland und der EU gleichermaßen angestrebte „Vertrag über strategische Partnerschaft“ soll die gemeinsamen Interessen fördern und Rivalitäten abbauen.

Deutschland sollte sich für einen „Vertrag über strategische Partnerschaft“ einsetzen, der verbindlicher ist als die Deklarationen, die sich in der Folge des auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens ergeben haben. Er sollte zudem seine strategische Wirkung entfalten können, indem er gemeinsame Prinzipien und Ziele festlegt, die auch tatsächlich umgesetzt werden können. Nach einem ungünstigen Szenarium, das man „launischer Bär“ taufen könnte, wird sich das gegenwärtig entstehende autoritäre Kreml-Regime als schwieriger Partner herausstellen. Die richtige Strategie ist es, sich auf diesen Fall einzustellen und nicht darauf zu spekulieren, dass das wesentlich günstigere Szenarium „verzauberter Prinz“ eintritt.

Deutschland sollte die bereits sehr breite Palette von Interdependenzen mit zusätzlichen Initiativen anreichern und die Felder gemeinsamer Interessen so weit wie möglich erweitern. Bei ausreichend vernetzter Interaktion wird auch ohne prioritäre Reklamierung der Wertegemeinschaft, die für ein vereintes Europa unabdingbar sei, ein stiller Wertetransfer erreicht. Russland ist bereits Mitglied des Europarats. Die Existenz einer spezifisch europäischen Zivilisation bestreitet Russland nicht, betrachtet sich vielmehr im längeren historischen Kontext geradezu als Schutzmacht derselben. Als „Bär“ möchte es aber nicht von Deutschland und der EU an den Pranger gestellt werden, weil es diese Werte unzureichend einhält. Die Annäherung des „Bären“ an die Europäische Union sollte nicht durch Konditionierungspolitik erfolgen. Angesichts der beschränkten Handlungskraft der EU bliebe nur Schelte als „Peitsche“ übrig; als „Zuckerbrot“ stünden weder genügend Geld noch eine Beitrittsperspektive zur Verfügung.

Die wichtigsten Felder der strategischen Partnerschaft sind Wirtschaft, Energie und die gemeinsame Nachbarschaft in Osteuropa. Wenn sich die Partnerschaft in diesen Sektoren bewährt, wird sie auf andere Bereiche ausstrahlen. Wenn der Ausbau der gemeinsamen europäischen Räume Wirtschaft, Bürgerfreiheiten und Bürgersicherheit, äußere Sicherheit sowie Bildung, Wissenschaft und Kultur gelingt, die einen substanziellen Teil des „Vertrags über strategische Partnerschaft“ bilden sollten, kann mit wachsenden Interdependenzen eine stille „Europäisierung“ Russlands erreicht werden.

I. Russland heute

I.1 Russland zeigt geringe Ambitionen auf einen EU-Beitritt

Während seiner G8-Präsidentschaft 2006 demonstrierte Russlands Führung ein neues Selbstbewusstsein. Im Verlauf seiner beiden Amtszeiten als Präsident Russlands sieht sich Wladimir Putin innen- wie außenpolitisch wesentlich gestärkt und tritt entsprechend selbstsicher auf. Die Wirtschaft ist aus dem Tal herausgekommen: Das reale Bruttoinlandsprodukt wächst seit 1999 jährlich um durchschnittlich sechs Prozent, der Finanzminister erwirtschaftet wachsende Haushaltsüberschüsse. Die parlamentarische Mehrheit steht fest hinter dem Präsidenten, wenn auch Kritiker und sogar Teile der Führung von einem politischen System der „Demokratie mit Adjektiv“ sprechen: gelenkte Demokratie, souveräne Demokratie, simulierte Demokratie, Fasadendemokratie. In der Außenpolitik erwartet Russland von den westlichen Partnern eine „Begegnung auf gleicher Augenhöhe“ und von den Nachbarn im postsowjetischen Raum „größere Rücksichtnahme“, d.h. mehr Abstimmung mit Moskau.

Das Russland Putins stellt in der Runde der früheren G7 nach überwiegender Ansicht nicht die achte Demokratie dar. Es erweitert sie lediglich – als „Hybride von Sowjetunion und Marktwirtschaft“ – um einen weiteren großen Industrie- und Rohstoffstaat. Als Nachfolgestaat der sowjetischen Supermacht, als immer noch zweitgrößte Nuklearstreitmacht und als größter Flächenstaat der Erde ist die Russische Föderation mit einem anderen Erbe ausgestattet als die übrigen Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes. Dort wie hier rekrutieren sich viele politische Protagonisten und Wirtschaftsführer aus den Karriereschmieden der Sowjetzeit, doch war Russland weder für die NATO noch für die EU ein erklärter Beitrittskandidat. Die wirtschaftlichen und politischen Transformationen erfolgten vor dem Hintergrund zentrifugaler Kräfte: Die Staaten des Baltikums wurden Mitglied von NATO und Europäischer Union, die zentralasiatischen Staaten entwickelten sich zu autoritären Nationalstaaten und der Kaukasus zu einer Konfliktzone mit drei neuen unabhängigen Staaten ohne gesicherte Grenzen. Zwischen Russland und der Europäischen Union liegen mit Moldawien, der Ukraine und Weißrussland drei weitere ehemalige Sowjetstaaten, die sich im Tempo und im Kurs ihrer Transformation unterscheiden. Die EU und Russland versichern sich gegenseitig, dass auf absehbare Zeit eine EU-Mitgliedschaft Russlands kein Thema ist. Es gibt keine Konditionalität, wonach Russland bei Wohlverhalten und Anpassung – etwa gemäß Kopenhagener Kriterien – Vollmitglied der EU werden sollte.

I.2 Die Machtfülle des Präsidenten prägt den russischen Kapitalismus

Nach für die Bevölkerung bitteren Jahren der Implosion aller sowjetischen „Errungenschaften“ einschließlich minimaler Standards ökonomischer und sozialer Sicherheit geht es unter Präsident Putin spürbar aufwärts: Löhne werden pünktlich gezahlt und steigen stärker als die Inflation. Aber es ist noch nicht gesichert, dass Russland die bereits weit vorangeschrittenen marktwirtschaftlichen und demokratischen Reformprozesse vollständig zu Ende führt. Eine Rückkehr zur zentralistischen Planwirtschaft ist ausgeschlossen, aber eine parlamentarische Demokratie mit im freien Wettbewerb stehenden politischen Parteien wird sich in Russland so bald nicht einstellen.

Das politische System der Russischen Föderation hat sich im Verlauf der Präsidentschaft Wladimir Putins dahingehend stabilisiert, dass die starke Stellung der Exekutive noch ausgebaut und die Bedeutung der Parlamente geschwächt wurde. Auf föderaler wie auf regionaler und kommunaler Ebene fristen die Parlamente ein Schattendasein. Putin betreibt eine Rezentralisierung der Macht. Dementsprechend werden viele föderalstaatliche Strukturelemente abgebaut. Die dringend erforderliche Novellierung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten und

der Finanzen zwischen Gesamtstaat, Regionen und Kommunen – mit mehr Eigenständigkeit für die lokale Selbstverwaltung – sollte Ende 2003 verabschiedet werden, ist aber seitdem immer wieder verschoben worden. Nach jetzigem Stand soll das Gesetzpaket erst nach der Präsidentenwahl 2008, nämlich zum 1. Januar 2009, landesweit in Kraft treten.

Unter Putin sind weder die Demokratisierung noch die Aktivierung der Gesellschaft für mehr bürgerschaftliches Engagement vorangekommen. Das Mehrparteiensystem hat zunehmend Fassadencharakter. Die Zivilgesellschaft wurde nicht zuletzt durch den Vernichtungsfeldzug gegen den reichsten Mann Russlands, den „Oligarchen“ Michail Chodorkowskij, geschwächt, der auch ein erstes wichtiges Beispiel für privates Mäzenatentum im Bereich der Nichtregierungsorganisationen gab. Mit der Zerschlagung von Chodorkowskij's Ölkoncern JuKOS gewann Putin die Oberhand über die allzu selbstständige Machtgruppe der „Oligarchen“ und baute die aus strategischen Gründen angestrebte Staatskontrolle im Energiebereich aus. Die hohe Machtkonzentration in der Privatwirtschaft auf wenige „Oligarchen“, die jederzeit bereit sind, ihre Wirtschaftsmacht im politischen Raum auszuspielen, ist damit nicht beendet. Aber die „alte Ordnung“ ist im Aufwind: Wer seine wie auch immer erworbene Wirtschaftsmacht nicht mit der politischen Macht der hohen Beamtschaft teilen will, riskiert seine Existenz. Durch die damit einhergehende Verquickung von Machtsphären werden die Rechtssicherheit und die Transparenz im wirtschaftlichen Alltagsleben geschwächt. Es gab und gibt eine viel zu breite Grauzone zwischen kreativem Unternehmertum und organisierter Kriminalität. Die wachsende Macht des korruptionsanfälligen Beamtenapparats erweitert diese Grauzone. Es herrscht, um es auf den Punkt zu bringen, ein bürokratischer Kapitalismus.

Die Wirtschaftspolitik (einschließlich Außenwirtschaftspolitik) versucht nach dem Willen Putins den Spagat. Einerseits soll sie die sogenannten strategischen Wirtschaftsbereiche unter die Kontrolle des Kremls bringen und so vor ausländischem Einfluss und vor der blinden Gier einiger russischer „Oligarchen“ schützen helfen. Andererseits soll sie zugleich den marktwirtschaftlichen Modernisierungsprozess und den Integrationsprozess in die Weltwirtschaft beschleunigen – 2007 soll der Beitritt in die Welthandelsorganisation vollzogen werden. Dass Russland 2006 die Präsidentschaft der G8 ausgeübt hat, ist in den Augen Putins ein doppelter Erfolg, zeigt sich darin doch die fortschreitende Integration in die Weltwirtschaft und die wieder erstarkte Position seines Landes als Mitglied im Klub der großen marktwirtschaftlichen Industrienationen. Tatsächlich hat die Wirtschaft nach Jahren des Niedergangs seit dem großen Finanzkrach von 1998 deutlich Tritt gefasst und weist Jahr für Jahr beachtliche Wachstumsraten auf. Der gewachsene Außenhandelsüberschuss weist allerdings auf unüberwundene Probleme hin: Der Exportsaldo ist seit Jahren nur deshalb positiv, weil das Land zu geringe Importkapazitäten für Investitions- und Gebrauchsgüter hat, die von einer wachsenden heimischen Industrie und Verbraucherschaft nachgefragt werden, während die Exportmärkte für Rohstoffe boomen. Russland ist führend im internationalen Erdöl- und -gasgeschäft. Aber die Ingenieurleistungen in der Waffenproduktion, in der Luft- und Raumfahrt und in wenigen anderen Bereichen reichen nicht aus, um zu international wettbewerbsfähigen Fertigprodukten zu kommen, die Russland auch als Industriestandort attraktiv machen würden. Die Direktinvestitionen aus dem Ausland sind relativ niedrig, das russische Wirtschaftswachstum stützt sich in zu geringem Maße auf hochwertige Industrieprodukte, Neuerungen aus dem Bereich der Informationstechnologie und moderne Dienstleistungen. Die heimische Chemie-, Maschinenbau- und Fahrzeugbauindustrie steht unter hohem Anpassungsdruck. In dieser Lage setzt der Kreml auf die Bildung staatsnaher Holdings und Lenkungsgruppen in den „strategischen“ Wirtschaftsbranchen.

1.3 Eine europäische Zivilisation mit chinesischer Grenze

Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist in Russland ein anderes als in Westeuropa. Von der Bevölkerung wird ein Staatsverständnis nur wenig in Frage gestellt, wonach ein oft nicht näher

definiertes gesamtstaatliches Interesse faktisch vor den individuellen Bürgerrechten rangiert. Die Machtorgane des Staates schöpfen ihre Möglichkeiten aus, das Bürgerengagement im öffentlichen Raum in engen Grenzen zu halten. Umgekehrt sind jedoch weder das Vereins- und Verbandswesen noch die Parteienkultur im Bewusstsein der Öffentlichkeit stark verankert und genießen wenig Reputation. Für starke Parlamente wären unabhängige Parteien wichtig, für die Entfaltung einer demokratischen Streitkultur wären unabhängige Medien wichtig, doch gegenwärtig bieten weder das Parteiensystem noch die Medienlandschaft Anlass zu Optimismus: Die kontrollierende Hand des Kremls ist bei aller Intransparenz kaum noch verborgen. Faktisch steht der russische Präsident über den drei klassischen Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative. Hinzu kommt der Zustand des Justizwesens: Noch gehört Rechtsstaatlichkeit – mit Gesetzen und einer Judikative nach europäischen Normen – nicht zu den Rahmenbedingungen, sondern zu den Entwicklungszielen, um deren Implementierung noch gerungen wird.

Die russischen Eliten begreifen sich mehrheitlich als Teil der europäischen Zivilisation. Ihre gesellschaftspolitische Werteordnung orientiert sich nach diesem Selbstbild an den Grundlagen, auf denen die Staaten der Europäischen Union beruhen. Eine beträchtliche Minderheit betont allerdings die Einzigartigkeiten Russlands, das eine eigene Zivilisation zwischen Westeuropa und dem riesigen eurasischen Raum ausgebildet habe, die man rein halten müsse von schädlichem Auslandseinfluss. Ungeachtet solcher Gegenströmungen – nicht zuletzt auch in den Schichten, die zu den Benachteiligten des Transformationsprozesses zählen – beteiligen sich Politik und Wirtschaft aktiv am europäischen Dialog und an integrativen Prozessen in Europa. Allenfalls werden das Eigengewicht im globalen Kontext für so groß und die eigenen Traditionen für so gewichtig gehalten, dass eine volle Integration in die europäischen Strukturen nicht vorstellbar erscheint. Neben der Mitgliedschaft im Europarat und in der OSZE gibt es weitere Formen der Zusammenarbeit, die auf Integration zielen – zum Beispiel den NATO-Russlandrat und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union. Die Sicherheitsarchitektur hat aber zu berücksichtigen, dass Russland als Nuklearmacht auch an bilateralen Verträgen und Sonderbeziehungen mit den USA interessiert ist und dass seine sibirische Grenze mit China mehr als 4.000 km beträgt. Russlands Eliten sind europäisch, aber seine Grenzen sind eurasisch und machen Russland auch zu einem pazifischen Staat – und Mitglied von APEC.

II. Ostpolitik als ständige Herausforderung deutscher Außenpolitik

II.1 Deutschlands gegenwärtige Politik der Zusammenarbeit

Mehr noch als in Deutschland werden die bilateralen Beziehungen in Russland vor dem Hintergrund einer langen, intensiven und nur im zwanzigsten Jahrhundert überwiegend negativen Geschichte gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Interaktion gesehen. Die deutsch-russischen Beziehungen waren durch die Verbrechen des Naziregimes, die Teilung Deutschlands und den Charakter der alten Bundesrepublik als Frontstaat gegen die sowjetische Bedrohung zwar stark belastet, heute jedoch herrscht eine positive Grundstimmung. Deutsch-russische Zusammenarbeit vollzieht sich, weit über die wirtschaftlichen Beziehungen hinaus, in vielen zwischengesellschaftlichen Bereichen. Sie reicht bis hin zur Sicherheitszusammenarbeit: Die Bundeswehr besitzt Überflugrechte auf der Strecke zwischen Deutschland und Usbekistan für den Einsatz in Afghanistan. Russland sieht in Deutschland seinen wichtigsten und wahrscheinlich engsten Partner in der Europäischen Union.

Die wirtschaftlichen Fakten sprechen für sich. Deutschland ist der wichtigste Handelspartner Russlands: 2005 betragen die Exporte nach Deutschland 13,4 Prozent der gesamten Warenausfuhr, die Ukraine und China folgen mit Abstand (jeweils unter 8 Prozent) auf den Plätzen zwei und drei. Russland stand 2005 in Deutschland bereits auf Platz 10 der Importländer und auf Platz 13 der Exportländer, wobei Russland Jahr für Jahr aufrückt. Die deutsche Ausfuhr wuchs im Zeitraum 2003 bis 2005 real um fünfzig Prozent.

Die bilaterale Zusammenarbeit beschränkt sich nicht nur auf die Regierungen, vielmehr hat sich eine Vielzahl von gemeinsamen Gremien, spezifischen Organisationen und bilateralen Veranstaltungsformen herausgebildet. Dazu zählen die häufigen Treffen und die jährlichen Regierungskonsultationen unter Beteiligung der Bundeskanzlerin und des russischen Präsidenten, die „Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik“, die Treffen der „Hochrangigen Arbeitsgruppe für strategische Fragen der deutsch-russischen Kooperation im Wirtschafts- und Finanzbereich“, der Ostausschuss der deutschen Wirtschaft, Wirtschaftsförderungsbüros einiger Bundesländer, die für Ende 2007 geplante Gründung einer deutsch-russischen Außenhandelskammer, Plattformen für die Zivilgesellschaften beider Länder wie der „Petersburger Dialog“ (auf dessen Initiative der „Deutsch-Russische Jugendaustausch“ zurückgeht), das „Deutsch-Russische Forum“, die sechs deutschen politischen Stiftungen mit ihren russischen Partnern, über 500 Hochschulpartnerschaften, die Verbindungsbüros des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Helmholtzgesellschaft und anderer wissenschaftlicher Einrichtungen, die Deutsch-Russische Historikerkommission, das gemeinsame Museum Karlshorst, das Moskauer Deutsche Historische Institut, zahlreiche Städtepartnerschaften und Anlaufstellen für deutsche Sprache und Kultur in den russischen Regionen. Deutsch ist die nach Englisch am meisten gelehrt Fremdsprache in Russland. Zudem gibt es eine Verflechtung durch Zuzug: In Deutschland wohnen aufgrund der Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten mindestens zweieinhalb Millionen Bürger aus den Staaten der früheren Sowjetunion. Täglich gibt es mehrere Dutzend Linienflüge zwischen russischen und deutschen Städten, die deutschen Visaabteilungen in Moskau, St. Petersburg, Jekaterinburg, Kaliningrad und Nowosibirsk sind voll ausgelastet. Günstig wirkt sich aus, dass es weder ethnische oder religiöse Spannungen noch territoriale Ansprüche gibt, die das Verhältnis zwischen Staaten vergiften können. Auch Kaliningrad/Königsberg ist für beide Seiten definitiv kein Streitfall, wie das dort neu eingerichtete deutsche Generalkonsulat belegt; in dieser Frage geht es ausschließlich um bilaterale Kooperation und um gemeinsame Lösungen im Kontext der Europäischen Union. Seit der EU-Erweiterungsrunde 2004 ist Kaliningrad eine von den EU-Staaten Polen und Litauen umgebene Insel der Russischen Föderation.

Die deutsche Politik möchte ihre guten bilateralen Beziehungen in die EU-Russland-Beziehungen einbringen. Die „Moskaupolitik“ der alten Bundesrepublik wird im Rahmen einer noch entwicklungsfähigen „Ostpolitik“ der EU gesehen. Berlin agiert dabei häufig als Impulsgeber und Motor der Brüsseler Politik. Alle wichtigen politischen Kräfte in Deutschland teilen die Grundposition, dass die Einigung Deutschlands der russischen Politik zu verdanken ist und dass die fortschreitende Einigung Europas ohne Zustimmung Russlands unvorstellbar bleibt. Auch das neue Russland beeinflusst aufgrund seiner Größe, seiner geografischen Nähe, seines riesigen Reservoirs an Rohstoffen und seines erheblichen wirtschaftlichen und militärischen Potenzials die Entwicklungen im übrigen Europa. Außerdem kann Russland gemeinsam mit Deutschland sicherheitspolitische Verantwortung in Bereichen übernehmen, von denen neue Bedrohungen ausgehen: Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, Drogenhandel, Klimawandel. Es gilt daher für die deutsche Russlandpolitik, das Nutzenpotenzial des Landes freizusetzen und sein Schadenspotenzial einzugrenzen.

II.2 Ostpolitik zwischen Werten und Interessen

Ob und wie in absehbarer Zeit die Transformation Russlands in einen Staat gelingen kann, der sowohl weltweit Verantwortung mit übernimmt als auch die charakteristischen Eigenschaften der sieben anderen G8-Staaten aufweist, ist in der deutschen Politik nicht unumstritten. Fest steht jedoch: Als demokratisch orientierter, kooperativer und sich europäisch definierender Partner kann Russland erheblich zu Stabilität und Wohlstand nicht nur in Europa beitragen. Zu den anstehenden Aufgaben gehören ein gemeinsames Krisenmanagement und Einsätze zur Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Institutionen, die Verhinderung illegaler Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die Eindämmung „weicher“ Sicherheitsrisiken und ökologischer Gefahren. Mit der Europäischen Union hat Russland ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das im November 2007 ausläuft. Während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands 2007 soll die Ausarbeitung eines verbesserten Abkommens mit hoher Priorität vorangetrieben werden. Deutschland hat sich immer besonders für die EU-Russland-Kooperation eingesetzt und war bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Russland von 1999 ebenso führend beteiligt wie bei Verhandlungen zu Russlands Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, der Regelung des Kaliningrad-Transits bis hin zur Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder Ostmitteleuropas in das schon erwähnte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Auf den halbjährlichen EU-Russland-Gipfeln entwickelten die Partner die Idee von vier Gemeinsamen Europäischen Räumen (Wirtschaft; innere Sicherheit; äußere Sicherheit; Bildung, Wissenschaft und Kultur).

Vor der Bildung der Großen Koalition wurde in Deutschland lauter als heute diskutiert, ob man Russland gegenüber einen härteren Ton anschlagen müsse, um der – wegen Putins Kurs der Rezentralisierung und Monopolisierung der Macht sowie der Auswirkungen seiner Tschetschenienpolitik – stecken gebliebenen Transformation neue Kraft zu verleihen. Manche kleiden diese Debatte in die Formel: Gemeinsame Interessen genügen nicht, die Gemeinsamkeit der Werte (manifestiert in der Mitgliedschaft Russlands im Europarat) muss stärker angemahnt werden. Die Gegenposition sieht jedoch die Gefahr, dass Russland darauf eher mit einer Abkehr von der EU reagieren wird. Unumstritten ist in der deutschen Politik in jedem Falle: Sollte Russland an den Rand Europas gedrängt werden oder sich selbst isolieren, würde es zu einer in der Orientierung verunsicherten Großmacht mit fehlender Anbindung an die euro-atlantischen Institutionen werden. Es bestünde die Gefahr, dass das Land die resultierenden Instabilitäten über Osteuropa hinaus nach Mittel- und Westeuropa exportiert und das globale Krisenmanagement wesentlich erschwert. Wenn daher Javier Solana die Entwicklung der Partnerschaft EU-Russland als „die wichtigste, dringendste und am meisten herausfordernde Aufgabe der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet, bewegt er sich auf der Linie deutscher Vorstellungen. Niemand in Deutschland denkt dabei versteckt an eine Schwächung Russlands, das wäre ein Rückfall in Denkmuster des Kalten Krieges. Außenminister Steinmeier drückte es so aus: „Europa braucht ein offenes, ein starkes und ein handlungsfähiges Russland, damit wir die gemeinsamen Herausforderungen in einer globalen Welt bewältigen können.“¹

1] Vgl. Heinz Timmermann, IPG 1/2007, S. 104.

III. Szenarien: Launischer Bär oder verzauberter Prinz

III.1 ...und in der Höhle haust der eurasische Bär

Wenn als Metapher für das erste Szenarium ein launischer Bär auftritt, geschieht diesem Tier vielleicht Unrecht, zumal Russen den Bären fast schon als ihr Wappentier verstehen. Es soll damit zweierlei erfasst werden: eine gewisse Neigung, für sich allein zu stehen, sowie ein etwas unberechenbarer Charakter, dessen scheinbar friedfertiges Verhalten unvermutet in einer groben Attacke endet.

Szenarium „Bär“: Das politische System Russlands bleibt personenzentriert. Die politischen Strukturen sind oligarchisch organisiert und zeichnen sich durch personale Verflechtungen von Kapital und Politik aus. Die herrschenden Gruppen legen nur Lippenbekenntnisse zur nationalen Politik ab und sind hauptsächlich mit der Absicherung ihrer persönlichen Interessen beschäftigt. Ein Wettbewerb um die programmatische Erneuerung und nachhaltige Entwicklung Russlands findet nicht statt. Die Richtungslosigkeit wird begünstigt durch relative Stagnation im G8-Bereich. Die EU kommt weder politisch noch wirtschaftlich voran, die USA präsentieren sich als schwächelnder Hegemon. Wesentlich dynamischer sind die BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China. Russland schöpft Selbstbewusstsein aus der Tatsache, dieser Gruppe zugerechnet zu werden. Zwar erzeugt die bürokratische Herrschaft der geschlossenen russischen Elite keine hohe Wirtschaftsdynamik, dennoch erlaubt es die anhaltende Rohstoffknappheit auf den Weltmärkten Russland, eine eigenständige Rolle in einem „multipolaren Weltsystem“ anzustreben. Weniger eine umfassende multilaterale Zusammenarbeit, vielmehr eine selektive Kooperation, gefolgt von Phasen mit mühsam kontrollierten Spannungen, prägt die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Die russisch-deutschen Beziehungen befinden sich im gleichen Zustand und bleiben hinter den Erwartungen einer echten Partnerschaft zurück. Die Brüchigkeit der Partnerschaft zeigt sich in gelegentlichen Konfrontationen, wenn beispielsweise einzelne EU-Staaten und der eine oder andere Staat im postsowjetischen Raum zusammen mit den USA auf Konfliktlinie zum autoritär geführten Russland wechseln. Die russische Führung begreift internationale Politik ausschließlich als Geopolitik, und geostrategische Aspekte treiben Russland auf einen eurasischen Sonderweg mit stärkerer Hinwendung zu China und antiwestlichen Regimen, vor allem im Lager der Erdöl und Erdgas exportierenden Staaten (Zentralasien, Iran, Venezuela, Nigeria, Algerien etc.). Da aber weder die übrigen BRIC-Staaten noch die Energieexporteure in wesentlichen Punkten die gleichen Interessen wie Russland haben und deren geostrategische Unterordnung unter russische Führung unrealistisch ist, behält der „eurasische Sonderweg“ Episodencharakter. Für eine eigenständige Rolle als eurasisches Zentrum ist das autoritär geführte Russland zu schwach, sodass eine labile Schaukelpolitik im „multipolaren Weltsystem“ entsteht. Internationale Krisen und globale Herausforderungen sind schwieriger zu meistern, weil Russland nach diesem Szenarium unberechenbar ist. Um 2020 ist Russland keineswegs dabei, sich stärker in die euro-atlantischen Institutionen zu integrieren oder sich eng mit der Europäischen Union zu verbinden, und ist ebenso wenig eine nationalstaatliche Weltmacht in der Größenordnung Chinas oder Indiens.

III.2 La Belle et la Bête

Das Märchen vom bestraften Prinzen, der so lange als Ungeheuer erscheinen muss, bis er sich erfolgreich die Sprache und den Verhaltenskodex der Liebe zu eigen macht, soll für das zweite Szenarium stehen.

Szenarium „Prinz“: Russland wendet sich vom Kurs in den bürokratischen Stillstand ab, ohne zunächst auf die „souveräne Demokratie“ zu verzichten. Der Kreml bleibt in den Händen einer von Putin geprägten Elite, die eine autoritäre Modernisierungspolitik betreibt. Als Vorbild dient

die europäisch-atlantische Zivilisation, wobei ständig ein begrenzter Richtungsstreit ausgeglichen wird zwischen US-amerikanischen und EU-europäischen Leitbildern. Russland verfolgt in jedem Fall einen stärker prowestlichen, deutlich an den bisherigen Spielregeln der G8 ausgerichteten Reformkurs mit mehr Gewaltenteilung und geringerem politischen Druck auf die Entscheidungen der Wirtschaft.

Für dieses Szenarium sind drei Wirkungskräfte in den internationalen Verflechtungen von hoher Bedeutung: Einmal setzt dieses Szenarium eine Stabilisierung der transatlantischen Beziehungen voraus, die unter der Präsidentschaft des jüngeren Bush in eine Krise geraten waren. Die USA sehen die Europäische Union im Vergleich zu einzelnen EU-Mitgliedsstaaten als ihren wichtigeren Partner an, der international so stark wie möglich auftreten sollte. Die NATO wird nicht zum sicherheitspolitischen Zankapfel zwischen den Hauptstädten. Zweitens wird davon ausgegangen, dass die Phase der Europamüdigkeit in der EU überwunden wird. Der Euroskeptizismus, der vor allem infolge einer kräftigen Erweiterung ohne eine – wie eigentlich erhofft – parallel ablaufende Vertiefung eingetreten war, weicht neuer Zustimmung der Bürger für das EU-Projekt. Die EU bleibt also auf Erfolgskurs. Drittens bleiben Russland wirtschaftliche Rückschläge erspart, die aus einer zu hohen Abhängigkeit von den Weltrohstoffmärkten entstehen könnten. Anhaltend hohe Weltenergiepreise und eine erfolgreiche Modernisierungspolitik führen zu hohen Investitionen, die Russland zu einem starken Partner in der EU-Russland-Kooperation machen. Die zunehmend besser funktionierende Gewaltenteilung schafft immer mehr Rechtssicherheit und Bürgerrechte, wodurch der aufstrebenden Mittelschicht zusätzlicher Auftrieb gegeben wird. Erstmals in der russischen Geschichte bildet sich ein starker Mittelstand. Russische Geschäftsleute, die im Ausland investieren, passen sich den dortigen Spielregeln an und importieren sie nach Russland. Des Weiteren entsteht eine Medienwirtschaft, die sich allmählich vom Staat emanzipiert. Russische Finanzdienstleister und andere moderne Dienstleistungsbranche verschaffen sich auf den internationalen Märkten Respekt. Um 2020 ist Russland kein Mitglied der Europäischen Union, integriert sich aber letztendlich in die euro-atlantischen Institutionen.

IV. Ein Übergang von Interdependenzen zu Integration

IV.1 Ziele eines Vertrages über strategische Partnerschaft

Um es vorwegzunehmen: Deutschlands bestmögliche Handlungsoption ist eine Strategie der Partnerschaft, die auf dem Wege ständig wachsender Interdependenzen selbst im schlechtesten Fall eine divergente Entwicklung Russlands verhindert und im besten Fall zur vollständigen Integration Russlands in die euro-atlantischen Strukturen führt. Warum dies so ist, soll im Folgenden entwickelt werden.

Dabei ist zu klären, inwiefern eine Partnerschaft überhaupt strategisch sein kann und welche zentralen Politikelemente Deutschland für deren Verwirklichung zielführend einsetzen sollte. Echte Partnerschaft braucht ein Mindestmaß an positiver Interaktion – sowohl nach Umfang und Tiefe als auch nach zeitlicher Ausdehnung. Dazu gehört eine ausreichende Bereitschaft, gemeinsame Verantwortung hinsichtlich der Herausforderungen zu übernehmen, über die man Konsens erlangt hat. Eine in den Grundzügen gemeinsame Sichtweise, was die Partnerschaft eigentlich ausmacht, sowie gemeinsame Zukunftsbilder und Zielmarken, die damit verbunden sind, sollten unbedingt existieren. Was die Dauer anbetrifft, auf die die Partnerschaft zielt, spielt die Frage der Unumkehrbarkeit zentraler Beziehungselemente eine entscheidende Rolle: Je größer das Ausmaß rechtsverbindlicher Übereinkünfte und gewachsener institutioneller Bindungen, desto dauerhafter die Interdependenzen als Basis der Partnerschaft.

Nach diesen Kriterien können am ehesten die wirtschaftlichen Beziehungen als „strategisch“ bezeichnet werden, während die Partnerschaft in anderen Bereichen dieses Adjektiv weniger verdient. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit ist dann mit Recht ein wesentlicher Baustein deutscher Russlandpolitik, wenn über eine allmähliche wirtschaftliche Integration gleichzeitig die Interdependenzen und Integrationsansätze in anderen Bereichen zunehmen. Die historische Erfahrung spricht eher für diesen Fall. Das Beispiel der Europäischen Union, die zwar 2007 nach fünfzig Jahren mitten in einer „Verfassungskrise“ steckt, aber doch insgesamt im Jubiläumsjahr enorme Integrationserfolge feiern kann, ist allerdings nicht voll anwendbar. Die Römischen Verträge initiierten ein zusammenwachsendes Europa, das sich zunehmend über die Mitgliedschaft in der EU definiert und von anderen europäischen Partnerstaaten abgrenzt. Der EU kann man beitreten, gehört ihr aber als Partner nicht an. Integration ohne Mitgliedschaft ist nicht vorgesehen. Auf dem jungen Terrain von EU-Außenbeziehungen im „größeren Europa“ muss aktiv dafür gearbeitet werden, dass aus wirtschaftlicher Verdichtung *spill overs* entstehen.

Was das EU-Projekt betrifft, so will Deutschland die Fähigkeiten der EU stärken, als einheitlicher Akteur aufzutreten. Von den Optionen deutscher Russlandpolitik scheiden insofern die Varianten aus, die eindeutig der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union widersprechen. In diesem Zusammenhang ist die Zukunft des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) der EU mit der Russischen Föderation von richtungsweisender Bedeutung. Das Abkommen läuft am 30. November 2007 aus, gilt aber weiterhin, wenn es von keiner der beiden Vertragsparteien gekündigt wird. Die Signale von beiden Seiten deuten darauf hin, dass nicht gekündigt wird und schnellstmöglich ein neuer Text ausgearbeitet wird. Die ersten Schritte dazu fallen in die EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands ab Januar 2007. Die Verhandlungen werden aber höchstwahrscheinlich nicht vor den russischen Präsidentschaftswahlen im März 2008 abgeschlossen sein. Ein wirklich neuer Vertrag verlangt zudem nicht nur Kontinuität auf russischer Seite, sondern auch einen aufwändigen Ratifizierungsprozess in den EU-Parlamenten. Zum jetzigen Zeitpunkt sind einige Schlüsselfragen bereits geklärt. Eine unverbindliche Deklaration oder gar einen vertragslosen Zustand (wie zum Beispiel mit den USA) wollen weder Brüssel noch Moskau. Beide Seiten möchten Europa „institutionalisieren“. Mit dem möglichen Titel „Vertrag über strategische Partnerschaft“ soll das neue PKA erstens rechtlich verbindlich sein, zweitens für einen längeren Zeitraum gelten, sich drittens auf die Prinzipien und Ziele der Partnerschaft konzentrieren und daher konkrete Kooperationsfelder separaten Verträgen überlassen sowie viertens insbesondere einen Abschnitt über gemeinsame Werte enthalten².

Das Minimalziel ist eine eher kurz gefasste Prinzipienklärung mit getrennt beigefügten Verträgen aus Bestandteilen der bereits unverbindlich beschlossenen Wegekarten zur Bildung von vier Gemeinsamen Europäischen Räumen – (I) GER Wirtschaft; (II) GER Freiheit, innere Sicherheit und Justiz; (III) GER äußere Sicherheit; (IV) GER Wissenschaft, Bildung und Kultur. Der „Vertrag über strategische Partnerschaft“ enthielte also nur den Hinweis auf einzelne Abkommen zur Energiesicherheit, zur Industriepolitik, zur Öffnung in Richtung Freihandelszone, zur Sicherheitszusammenarbeit, zur Bildungspolitik usw. Demnach wird sich die strategische Partnerschaft umso intensiver gestalten, je höher die Zahl und je substanzieller der Inhalt dieser Abkommen. Noch ehrgeiziger wäre die Variante, einen gänzlich neuen Vertragstext mit eindeutig formulierter strategischer Zielsetzung auszuarbeiten, der auf einer umfassenden Prinzipienklärung aufbaut. Eine konkrete Beschreibung mit Zeithorizont für eine EU-Russland-Assoziation wäre ein solches Ziel. Wie auch immer das Ergebnis aussehen wird, besteht gegenwärtig auf jeden Fall der gemeinsame Wunsch, die bisher unverbindlichen Pläne für die Gemeinsamen Europäischen Räume (GER) vertraglich bindend zu machen und ihnen eine klare Zielorientierung zu geben. Für den zukünftigen Vertrag am allerwichtigsten ist jedoch, dass der gemeinsame Wille zu seiner Umsetzung in den folgenden Jahren fortbesteht.

2] Vgl. dazu Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Partnership with Russia in Europe*, Berlin: November 2006, S. 9.

Ein tragfähiger EU-Russland-Vertrag liegt im deutschen Interesse. Deutschland sollte sich daher intensiv darum bemühen, dass ein Vertragstext gefunden wird, an den sich die Partner in den nächsten Jahren auch tatsächlich halten. Sicherlich hängen gangbare Handlungsoptionen nicht nur von den Gegebenheiten in Russland, sondern von weltwirtschaftlichen Entwicklungen wie dem Energiepreis oder der Dynamik Chinas, aber auch von Fortschritten des EU-Projekts und vom Kurs der USA ab. Dennoch würde ein zu ehrgeiziger „Vertrag über strategische Partnerschaft“ keinerlei Gestaltungskraft entfalten, wenn Szenarium „Bär“ eintrifft. Dann sollte sich Deutschland besser für die bescheidenere Vertragsvariante einsetzen – mit Aussicht auf wachsende Vertrauensbildung statt ansteigender Frustrationen bei der Vertragspraxis. Deutschlands Interessen erschöpfen sich allerdings nicht in einem wirksamen EU-Russland-Vertrag; er gehört zur angestrebten Einbindung Russlands in Institutionen jenseits der Vereinten Nationen, die auch von Deutschland favorisiert sind. Es ist gut, wenn Deutschland in Europa von einem Ring befreundeter Staaten umgeben ist – je demokratischer die umgebenden Staaten, desto besser für Deutschland. Es ist aber darüber hinaus wichtig, dass Deutschland den erreichten Wohlstand halten und ausbauen kann. Dafür sind nicht zuletzt weltwirtschaftliche Entwicklungen ausschlaggebend. Es ist gut, wenn Russland in der Weltpolitik Verantwortung übernimmt in den weiter oben schon erwähnten Konfliktfeldern. Von Vorteil für Deutschland ist, dass Russland in die Welthandelsorganisation drängt und die USA im Begriff sind, ihre Blockade einer russischen WTO-Mitgliedschaft zu beenden. Als rohstoffarmer „Exportweltmeister“ profitiert Deutschland von wachsenden Weltmärkten und stabilen Lieferbeziehungen. Deutschland verfügt über eine verlässliche Handelspartnerschaft mit Russland, die frei von politischen Konjunkturen ist. Die Erweiterung der WTO auf den postsowjetischen Raum leistet einen Beitrag zur Absicherung dieser Partnerschaft gegen das Szenarium „Bär“. Der Ausbau der G8, deren Präsidentschaft Deutschland 2007 von Russland übernommen hat, wirkt in die gleiche Richtung. Auch Russlands Beteiligung am Nahost-Quartett verlangt vom „Bären“ eine konstruktive Rolle. Tatsächlich vernachlässigen beide Szenarien – „Bär“ wie „Prinz“ – die Folgen von Turbulenzen auf den Weltenergiemärkten, die von Energieknappheit durch die rasant verlaufende Entwicklung großer Staaten wie Brasilien, Indien und China geprägt sind. Wäre diese Entwicklung durch tiefe Krisen unterbrochen, würden die Handlungsoptionen von den Erfordernissen eines aktuellen Krisenmanagements überlagert, sei es aufgrund eines tiefen Einbruchs der asiatischen Märkte oder aufgrund von politischen Krisenverschärfungen im Nahen und Mittleren Osten. Deutschland besitzt äußerst geringe Möglichkeiten, solche Krisen zu entschärfen. Zusammen mit Russland, das in jedem Falle eines der beiden Szenarien aktiv mitgestaltet, nimmt der Einfluss auf die Szenarien zu. Der EU-Russland-Vertrag muss die Gesamtstrategie fördern, Russland in globale Verantwortungen einzubinden. Deutsche Russlandpolitik darf sich nicht ausschließlich auf den EU-Russland-Vertrag fixieren.

IV.2 Warum man sich mit dem Bären anfreunden sollte

Zweifellos besteht die bestmögliche Strategie der EU und auch Deutschlands darin, Russland so weit es geht vom „Bären-Szenarium“ zu entfernen. Zwei Optionen stehen sich dabei gegenüber: Man kann die Methode von Zuckerbrot und Peitsche anwenden, um Russland auf Westkurs zu halten. Oder man setzt auf eine Annäherung Russlands an die euro-atlantischen Strukturen, indem man ein Maximum an Feldern gemeinsamer Interessen für praktische Zusammenarbeit nutzt. Eine Belehrung, was die eigentlichen Interessen des Partners sein sollten, würde hierzu nicht passen. Diese Handlungsoption läuft darauf hinaus, Russland durch allmähliche Interessenkonvergenz einzubinden.

Im Märchen von der Schönen und dem Biest entpuppt sich das Biest als Prinz. Leider ist aber nicht bekannt, ob der russische Bär auch in Wirklichkeit unbedingt aus seiner Haut will. Dann ist es riskant, ihn mit Zuckerbrot und Peitsche zum tanzenden Prinzen abrichten zu wollen. Man braucht mehr Zeit, um sein Bärenleben zu beeinflussen. Für 2020 wäre es schon ein Erfolg, ein

Verhalten gefestigt zu haben, das als echte Partnerschaft bezeichnet werden kann. Deutschland könnte sich als Modernisierungspartner in vielen Feldern anbieten, in denen Russland Veränderungen selbst wünscht. Es bedarf dabei keiner offensiven Anmahnung, Standards der euro-atlantischen Zivilisation zu befolgen, obgleich deren Grundwerte zum europäischen Modernisierungsweg dazugehören. Wird nun die Politik Russlands auf absehbare Zeit durch ein autoritäres System und eine starke Lobby für protektionistische Wirtschaftspolitik bestimmt, so ergibt sich eine starke Tendenz in Richtung „Bär“. Es wird dann auf mittlere Sicht keine sich vertiefende Integration in die euro-atlantischen Strukturen stattfinden können. Die russischen Institutionen und der Ablauf russischer Politik stünden quer zu den „Werten“ der EU. Die Rivalität mit den USA und den NATO-Staaten würde zunehmen. In seinen Außenbeziehungen würde sich Russland stark genug fühlen, sein „nahes Ausland“ davon abzuhalten, an die EU heranzurücken. Zwischen der EU und Russland würde ein geopolitisches Spannungsfeld nicht zu vermeiden sein, das von Weißrussland und der Ukraine bis zum Kaukasus und sogar Zentralasien reicht. Das EU-Politikinstrument der Konditionalität wäre gegenüber diesem Russland nicht nur wirkungslos, sondern schädlich. Echte Kooperation mit Russland wäre höchstens in Bereichen gemeinsamer Wirtschaftsinteressen und bei der Lösung von punktuellen Problemen der inneren und äußeren Sicherheit denkbar. Die „strategische Partnerschaft“ würde diesen Namen kaum verdienen, beschränkte sie sich doch dann auf die Erwartung, dass über die zähe Abarbeitung einiger gemeinsamer Projekte der vertraglich vereinbarten Wegekarten zu den Gemeinsamen Europäischen Räumen und über sicherheitspolitische Einzelaktionen dem völligen Entfremdungsprozess ein Riegel vorgeschoben wird. Dieser Rahmen für Handlungsoptionen deutscher Politik fällt also äußerst nüchtern und bescheiden aus. Er reduziert die wechselseitigen Erwartungen auf das Minimum dessen, was noch als Partnerschaft bezeichnet werden kann.

Würde hingegen Szenarium „Prinz“ eintreten, käme es nicht so sehr auf die Methodik an. Russland hätte sich entschieden, dass ein klarer Westkurs im eigenen Interesse liegt und dass die bestmögliche Einhaltung gemeinsamer Werte zum Erfolgsweg gehört. Moskau würde auf westliche Sanktionsmechanismen, diesen Kurs noch gradliniger zu befolgen und zu beschleunigen, mit gewissem Verständnis reagieren. Die „strategische Partnerschaft“ würde darunter nicht leiden, der Wille zur praktischen Zusammenarbeit fortbestehen. Der „Bär“ hingegen würde scheltende Worte und Sanktionsandrohungen als Interessenpolitik wahrnehmen, die sehr schnell mit einer Gegendrohung beantwortet würde, Zuckerbrot und Peitsche hätten eine kontraproduktive Wirkung. Diese Option sollte daher nicht gewählt werden, wenn es vorrangig darum gehen soll, Szenarium „Bär“ entgegenzuwirken. Die zu wählende Alternative könnte nach einer Formulierung von Außenminister Steinmeier „Annäherung durch Verflechtung“ genannt werden. Die deutsche Russlandpolitik könnte durch den Ausbau der bereits bestehenden Interdependenzen auf breiter Fläche dazu beitragen, Szenarium „Bär“ abzumildern. Als unterste Zielmenge würde die bilaterale Zusammenarbeit dafür mobilisiert, dass Russland die europäischen Institutionen nicht verlässt (Europarat, OSZE usw.) und den EU-Russland-Vertrag nicht aufkündigt, sondern im Gegenteil an der europäischen Institutionenbildung interessiert bleibt. Gerade wegen der unerfreulichen Entwicklungen in Russland kann Deutschland in größerem Ausmaß eine Mittlerrolle einnehmen, die ein gefährliches Auseinanderdriften von EU-Europa und dem russischen Einflussbereich abbremsen hilft. Das politische Projekt der Europäischen Union ist für „Bär“ Russland zwar nicht sonderlich attraktiv, und geopolitische Rivalität wäre ein realer Faktor in den Beziehungen. Umso mehr sollten die wirtschaftlichen und zwischengesellschaftlichen Verflechtungen gepflegt werden, die Deutschland und Russland über den EU-Durchschnitt hinaus aufweisen. In den politischen Beziehungen sollte Deutschland dem in der EU verabredeten Kurs folgen, aber ihn nicht in Richtung Rivalität verschärfen. Was immer der Streit zwischen Brüssel und Moskau sein mag: Wenn Berlin zu stark in die Russlandschelte einstimmt, kann aufgebautes Vertrauenskapital verloren gehen. Das jedoch ist nötig, damit unterhalb der politischen Ebene die Verflechtung von Wirtschaft und Gesell-

schaft ihre verändernde Wirkung auf das autoritäre Russland ausüben kann. Wer käme auch bei wesentlich schwierigeren Partnern wie zum Beispiel China auf die Idee eines Wirtschaftssembargos? Deutschland gibt die „europäischen Werte“ nicht auf, wenn es nicht mit höchster Priorität – und sogar mit der Androhung von Sanktionen – darauf besteht, dass Russland diese Werte gemäß Definition der europäischen Institutionen einhält. Moskau ist sehr weit entfernt davon, internationale Verträge aufzukündigen. Russland erklärt ständig, sein nationales Recht dem internationalen Recht zu unterwerfen. Nach eigenen Bekundungen unterscheidet es sich hierin von den USA, die angeblich immer öfter nationale Interessen vor internationale Normen setzten. Russlands staatliches Handeln fällt in vielen Fällen hinter diesen Anspruch zurück. Dieses darf unter Partnern weder verschwiegen werden noch darf es die Sollbruchstelle sein. Wenn die Einforderung gemeinsamer europäischer Werte immer erste Priorität hätte, würde die deutsche Russlandpolitik zum Gefangenen der aktuellen russischen Innenpolitik.

IV.3 Felder für die strategische Partnerschaft

Auf Szenarium „Prinz“ darf sich die deutsche Russlandpolitik also nicht verlassen. Sie muss mit einem schwierigen Partner rechnen, dessen Verhalten Krisen heraufbeschwören kann. Aussicht auf Krisenvermeidung besteht in einer Reihe von Feldern, in denen Deutschland sein Gewicht einbringen kann. Die Schlagworte heißen Osteuropäische Nachbarschaft, Energiedialog und Modernisierungspartnerschaft.

Russland und die EU haben am Beispiel ihres gemeinsamen Nachbarn Ukraine in der Phase 2004 bis 2006 erlebt, dass „Zwischeneuropa“ eher im Schlingerkurs in die euro-atlantischen Strukturen drängt und hierin in seinen hohen Erwartungen Enttäuschungen erlebt. Wenn sich die USA und die neuen östlichen Mitgliedsstaaten von EU und NATO für die Schaffung einer „Community of Democratic Choice“ im postsowjetischen Raum einsetzen, wie sie es 2005 begonnen haben, darf Russland dabei nicht ausgeschlossen werden. Dass man in Washington die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens bis 2008 in Erwägung gezogen hat und dass neue Raketenabwehrsysteme in Polen, Tschechien und wohl auch Bulgarien und Rumänien installiert werden sollen, ist ähnlich zu beurteilen. Solange sich Moskau selbst als ein natürlicher Kandidat für Kooperation und Integration in diesem Raum versteht, werden solche Initiativen als geopolitisch motiviertes Eingreifen in seine Einflussosphäre wahrgenommen. In Russland entstände innenpolitischer Rückenwind für Szenarium „Bär“.

Die Spannungen, die sich schon gegenwärtig im schwierigen Energiedialog, in den Irritationen während der „farbigen Revolutionen“ und in Moskaus Nähe zu autoritären Regimen von Minsk bis Taschkent niederschlagen, beruhen nicht zuletzt darauf, dass weder die EU noch Russland direkt über die europäische Positionierung der Staaten im GUS-Raum entscheiden, die überdies zumeist Energietransitstaaten sind. Die gemeinsamen Nachbarn entscheiden darüber selbst. Deutschland könnte sich dafür einsetzen, dass die EU mit Russland einen festen Dialog für konfliktfreie Entwicklungen in diesem „Zwischeneuropa“ einrichtet. Für einen solchen Dialog wäre es allerdings nicht förderlich, ständig Zweifel zu äußern, dass Russland über gemeinsame Interessen mit den EU-Staaten hinaus auch gemeinsame Werte teilt, wie sie im OSZE-Vertrag, im Europarat und den Kopenhagener Kriterien der EU definiert sind. Ein schulmeisterlicher Ton dürfte angesichts des autoritären Charakters der russischen Politik kaum Erfolg versprechen. Einerseits möchte auch das autoritär geführte Russland die im Schlagwort von den gemeinsamen Werten angelegte „Europäisierungsstrategie“ nicht negieren, traditionell sieht es sich sogar als eine Schutzmacht der europäischen Zivilisation. Andererseits sperrt sich ein nahe am „Bären-Szenarium“ operierendes Moskau gegen eine daran geknüpfte Integration. Deutschland kann nicht Schulmeister, sondern muss Partner sein. Solange die Russlandpolitik auf eine Partnerschaft in Europa gerichtet ist, die ein zusammenwachsendes Europa einschließlich Russland für langfristig machbar und erstrebenswert hält, gibt es keine Alternative.

Die gemeinsamen Nachbarstaaten von Europäischer Union und Russland stellen einen Raum sich überlappender Integrationsbemühungen dar. Einerseits möchte Brüssel eine europäische Nachbarschaftspolitik betreiben, die dieses „Zwischeneuropa“ über einen sehr langen Zeitraum an die Europäische Union heranführt. Andererseits gibt es neben der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten die belarussisch-russische Union sowie diverse russische Projekte der vertraglich vereinbarten Kooperation mit verschiedenen Staaten der früheren Sowjetunion. Die mangelhafte Attraktivität Russlands hat in der kurzen postsowjetischen Geschichte zur Desintegration des Raumes beigetragen. Seine weitere Ausgestaltung sollte aber nicht in einem Nullsummen- oder gar Negativsummenspiel enden. Tatsächlich könnten beide „Integrationszentren“ eher verlieren, wenn nicht kooperativ gehandelt wird. Würde Moskau das auseinandergebrochene Imperium neu beleben, würden viele Probleme wiederkehren, die zu seinem Untergang geführt hatten. Würde „Zwischeneuropa“ mit Tempo in Richtung EU-Vollmitgliedschaft gedrängt, wären die Kosten dieser erneuten Erweiterung mit einiger Sicherheit höher als der Nutzen. Möglich ist ein kooperatives Spiel mit Gewinnen für alle Beteiligten. Mithilfe einer qualitativ neuen „Annäherung durch Verflechtung“ ließe sich die strategische Partnerschaft zwischen Russland und Deutschland wie auch zwischen Russland und der EU fortentwickeln – und dies gerade auch mit Zustimmung und zum Nutzen „Zwischeneuropas“. Speziell in den Bereichen Nachbarschaftspolitik und Energiepolitik können hier Kooperationsmöglichkeiten positiv und vertrauensbildend genutzt werden, um Szenarium „Bär“ abzumildern. Die viel umfassenderen politischen, wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen, die Deutschland und die EU im Vergleich zu den USA mit Russland und „Zwischeneuropa“ unterhalten, ermöglichen eine unschädliche Form der gegenseitigen Abhängigkeit, die politische Spielräume eröffnet. Damit die angestrebten Interdependenzen diese Wirkung erzielen können, sollten sie umfassend angelegt sein und brauchen sich keineswegs auf die Übernahme einzelner technischer Standards und Normen zu beschränken. Kurz- und mittelfristig geht es um die Modernisierung, die weitere Öffnung und die Stärkung der Kooperationsfähigkeit Russlands unter Fortentwicklung rechtsstaatlicher Strukturen, Standards und annähernd kompatibler Institutionen. Die Option baut in der gemeinsamen ost-europäischen Nachbarschaft darauf, dass die Verwirklichung der in den Wegekarten zu den vier Gemeinsamen Europäischen Räumen verabredeten Prioritätensetzungen und Konkretisierungen einschließlich der Erschließung neuer Kooperationssphären eine unausgesprochene „Europäisierung“ des größeren Europa bewirkt.

IV.4 Ostpolitik als Modernisierungspartnerschaft

EU-Europa braucht also im Osten nach Möglichkeit eine europäische Nachbarschaftspolitik im Einvernehmen mit Russland. Es ist gegen die russischen Interessen, dass die historischen und wirtschaftlichen Verbindungen zu den Nachbarn gekappt werden. Im Europa sich überlappender Integrationsprojekte wird Russland weiter darauf setzen, erheblichen Einfluss auf seine Nachbarstaaten auszuüben – nicht zuletzt über wirtschaftliche Interdependenzen und Abhängigkeiten. Die europäische Nachbarschaftspolitik Austarierung von Geografie und politischen Interessen und vermeidet schmerzhaft Entscheidungen, welche ohnehin durch Implementierung der Partnerschaften mit fortschreitendem Zeitablauf immer mehr an Bedeutung verlieren. Das dynamische Dreieck EU – Zwischeneuropa – Russland sollte gleichseitig sein, also in Äquidistanz gehalten werden. Indem die drei Seiten möglichst gleich lang bleiben, wird die angestrebte ständige Verkleinerung der Seitenlängen leichter gelingen. Gestörte Beziehungen zwischen zwei dieser drei „Ecken“ destabilisieren die Region. Die Störung wird aber nicht mit einem näheren Heranrücken an die andere Ecke beantwortet, weil der rivalisierende Schulterchluss mit dem Gegenüber die Störung nur verschärfen würde. Nach und nach hören alle Beteiligten auf, in traditionellen Einflussphären und geopolitischen Nullsummenspielen zu denken. Hierbei spielt die Zukunft des GER Sicherheit eine große Rolle. Über eine geeignete Ausgestaltung des Gemeinsamen Europäischen

Sicherheitsraums kann Russland das Interesse an der Verewigung von derzeit „eingefrorenen Konflikten“ und an „kontrollierter Instabilität“ in seiner unmittelbaren Nachbarschaft verlieren und auf Blockadeversuche beim Regimewechsel von innen in der gemeinsamen Nachbarschaft verzichten. Fortschritte beim GER für innere Sicherheit und Bürgerfreiheiten würden die zivilgesellschaftlichen Kontakte in Gesamteuropa intensivieren helfen. Das europäische Engagement von Nichtregierungsorganisationen wäre gemeinsam gewollt und keine „Einmischung in innere Angelegenheiten“. Die europäische Zivilgesellschaft träte nicht als fünfte Kolonne beim Regimewechsel von innen in Erscheinung, sondern als eine Kraft des gemeinsamen Europas.

Nach den Kriterien, die einer Partnerschaft strategischen Charakter verleihen, liegt der Wirtschaftsbereich eindeutig vorn. Bei Gas und Öl hat die wechselseitige Abhängigkeit ein fast schon extremes Ausmaß erreicht. Russlands Pipelines laufen bisher ausschließlich nach Europa und in die Türkei. Russland steht in gewissem Sinne einem Nachfragemonopol gegenüber. Über die Hälfte der russischen Warenexporte gelangen in Staaten der EU, der größte Teil davon sind Energieausfuhren. Umgekehrt hängen einige nahe an Russland gelegene EU-Staaten in hohem Maße von russischen Energieimporten ab. Dies gilt für Deutschland in geringerem Maße, obgleich es immerhin wertmäßig der größte Energieabnehmer und zugleich der größte Warenlieferant ist.

Russland als Erzeugerstaat, die osteuropäischen Nachbarn als Transitstaaten und die Konsumenten in der EU sollten gleichermaßen an stabilen Lieferbeziehungen interessiert sein. Doch die besonderen Interessen der vielen Einzelakteure können dem Gesamtinteresse schaden. Der Energiedialog spielt daher für die Partnerschaft eine besonders wichtige Rolle. Verlässliche EU-Russland-Vereinbarungen im Energiebereich tragen dazu bei, den Einfluss auf die innere und wirtschaftliche Entwicklung Russlands zu wahren und neuen Handlungsspielraum zu gewinnen. Deutschland kann den Energiedialog in dreifacher Hinsicht stützen und beleben. Es ist problematisch, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten bisher nicht dazu durchringen konnten, ihre nationale Energiepolitik auf die EU-Ebene zu übertragen. Deutschland sollte sich dafür einsetzen. Ohne energiepolitisches Mandat neigt Brüssel zu verbalen Kraftakten, die in Moskau nur Kopfschütteln hervorrufen. Zweitens kann die von der EU favorisierte „supranationale“ Energiecharta durchaus modifiziert werden, um völkerrechtlich verbindliche Regeln für den Energiebereich zu finden. Bisher hat weltweit kaum einer der Energie exportierenden Staaten die Energiecharta ratifiziert, weil sie zu sehr die Handschrift der Energie importierenden Staaten trägt. Bei der Aushandlung von Modifikationen kann man Russland auffordern, im heimischen Energiesektor Spielregeln durchzusetzen, die transparent und dauerhaft sind. Gesamteuropäische Energiesicherheit benötigt zuverlässige und daher von politischen Kalkülen nicht abhängige Produktions-, Liefer- und Abnahmebedingungen. Sie kann am besten durch Modernisierung und Öffnung des russischen Energiesektors – erforderlich sind Marktliberalisierung und unternehmerisch transparente Strukturen – und durch einen fest verankerten Energiedialog als Motor für funktionale Integration in anderen Wirtschafts- und Politikbereichen hergestellt werden. Der Zugang russischer Unternehmen zu den EU-europäischen Märkten darf dann aber auch nicht durch nationalen Protektionismus im EU-Raum blockiert werden. Strategisch gilt: Je intensiver das russische Engagement in der EU, desto mehr muss sich die russische Geschäftswelt in den EU-Spielregeln üben, um im GER Wirtschaft zu bestehen. Auf die Bestimmung eines Optimums der energiepolitischen Verflechtung mit Russland kommt es nicht an. Die Partnerschaftsstrategie beinhaltet, die zunehmende Verflechtung mit einem erhöhten Grad an gegenseitigen Abhängigkeiten, Garantien, Verpflichtungen und Ausweichoptionen auszubalancieren – über die Einbeziehung von Energie als integralem Bestandteil in den Nachfolgevertrag zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, über die Ratifizierung einiger zentraler Bestimmungen der Energiecharta, insgesamt über einen intensivierten Energiedialog. Je offener und produktiver

dieser Dialog geführt wird, desto unproblematischer ist eine Diversifizierung der europäischen Versorgungsräume und der europäischen Transportwege für Rohstoffe mit deutscher Beteiligung.

Die deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft kann auch beim Energiesparen wesentliche Wirkungen entfalten. Der überalterte Wohnungsbestand ohne Wärmedämmung und die ineffizienten Heizungssysteme, die wieder wachsende Industrie mit zu modernisierenden Fertigungsanlagen und der stark wachsende Verkehr mit geringen Umweltstandards weisen auf enorme Sparpotenziale hin. Es gibt weitere Bereiche, in denen deutsche Beratungsleistungen eine Grundlage für institutionelle Modernisierung sein können: Sozialer Wohnungsbau und professionelles Wohnungsmanagement sind in der Wohnungswirtschaft, Sozialversicherungen und arbeitsrechtliche Garantien in der russischen Arbeitswelt noch nicht ausreichend systematisiert. Deutsche Erfahrungen sind noch in vielen anderen Bereichen für Russland interessant, die weit über die Wirtschaft im engeren Sinne hinaus zu Interdependenzen führen. Die ihnen innewohnende Tendenz zum stillen Wertetransfer wird oft unterschätzt.

IV.5 Institutionalisierung als Schlüssel für ein Europa der gemeinsamen Werte

So kann und sollte die deutsche Außenpolitik als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU das Ziel erreichen, Russland allmählich den die EU dominierenden Regeln anzunähern und schließlich sogar zu einem mustergültigen Mitglied des Europarats zu machen. Dazu ist die Verstärkung der bereits erheblichen Interdependenzen das geeignete Mittel – insbesondere in jenen vier Bereichen, die zu den Gemeinsamen Europäischen Räumen (GER) hinführen: Wirtschaft, Freiheiten und innere Sicherheit, äußere Sicherheit sowie Forschung, Bildung und Kultur.

Aus Sicht der Partner zeigen zwar die bisherigen Erfahrungen mit den GER ein ernüchterndes Bild: Es heißt, die GER kämen nicht voran, es habe sich eine wechselseitig wahrgenommene Kluft zwischen partnerschaftlicher Rhetorik und schleppender Implementierung eingestellt. Moskau sieht sich durch seine Weigerung blockiert, das Ziel von Verhandlungen ausschließlich darin zu suchen, seine Normen und Gesetze dem *acquis communautaire* anzupassen. Brüssel beklagt, dass Russland bei der Ausgestaltung seines inneren Systems einen Sonderweg eingeschlagen habe („souveräne Demokratie“), und sieht dadurch Russlands Europäisierung blockiert.

Deutschland kann jedoch durch Intensivierung seiner bereits fortgeschritteneren Zusammenarbeit die Alternative stärken, dass in Russland nur ein temporärer Umweg eingeschlagen wurde. An der Übernahme von Normen und Werten, die bei der Modernisierung helfen, ist Russland ausdrücklich interessiert. Warum sollte daran nicht die letztendliche Implementierung europäischer Grundwerte und Prinzipien gekoppelt sein, die Russland im Prinzip ohnehin bejaht? Ohnehin stößt die Konditionalitätspolitik an Grenzen – weder gibt es ausreichende Mittel noch ein Angebot auf Vollmitgliedschaft oder wenigstens auf eine institutionalisierte Mitbestimmung bei Wohlverhalten. Unter den nun 27 Mitgliedsstaaten wird der dafür notwendige Konsens noch länger fehlen.

Über den Autor: Matthes Buhbe ist Leiter der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation.



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, März 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Europäische Integration
- Indien
- Friedensförderung
- Gestaltung der Globalisierung
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

