

FORUM

Zur Zukunft der deutschen und europäischen Russland- und Ukrainepolitik

*Karsten D. Voigt**

Manchmal sieht man aus der Ferne klarer. Chinesischen Ukraine- und Russland-Spezialisten zufolge werden die Konflikte auf der Krim und in der Ostukraine zu einer größeren Zäsur in der europäischen und internationalen Politik führen als die Terrorangriffe vom 11. September 2001. Sie könnten Recht behalten.

Unser Ziel bleibt eine gesamteuropäische Friedensordnung unter Einschluss Russlands. Aber die negativen Entwicklungen der letzten Jahre lassen es wahrscheinlich werden, dass dieses Ziel in weite Ferne gerückt ist. Die Europäische Union und der Westen haben Fehler im Umgang mit Russland gemacht. Aber die negativen Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union beziehungsweise Deutschland sowie die ebenfalls negativen Trends in der russischen Innenpolitik sind nicht in erster Linie das Ergebnis westlicher Politik.

Russland und der Westen seit 1991 – eine Bestandsaufnahme

Nach dem überwiegend friedlichen Zerfall der Sowjetunion vertiefte und beschleunigte sich die gesamteuropäische Zusammenarbeit: Russland wurde in den Europarat aufgenommen. Es wurde zum Partner von Europäischer Union und NATO. Handel und Kulturaustausch nahmen zu, das Netz der gesamteuropäischen Beziehungen wurde dichter. Diese positive Entwicklung war nur möglich, weil es nach 1991 das politische Ziel der russischen Führung war, ihr Land durch Zusammenarbeit mit den USA, der Europäischen Union und insbesondere mit Deutschland zu modernisieren. Auf der Grundlage der 1990 vereinbarten Charta von Paris wollte Russland als größtes Land gleichberechtigter Teil eines friedlichen und demokratischen Europas werden. Dieses Ziel galt auch noch in den ersten Jahren der Präsidentschaft Wladimir Putins.

Trotz aller Krisen und Rückschläge der vorausgegangenen Jahre bestand zu Beginn der Großen Koalition im Herbst 2013 noch die Absicht, die Zusammenarbeit mit Russland durch neue Initiativen zu vertiefen. Aber seit der Annexion der Krim und dem kriegsähnlichen Konflikt in der Ostukraine geht es aktuell weniger um eine Vertiefung der Zusammenarbeit als vielmehr um die Verhinderung einer weiteren Eskalation der Gewalt, des Misstrauens und einer weiteren Beschädigung der in den letzten Jahrzehnten gewachsenen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen.

Die negative Entwicklung in den Beziehungen des Westens zu Russland begann lange vor den Konflikten in der Ukraine. Die russische Führung behauptet heute, ihre außenpoli-

* Karsten D. Voigt, ehemaliger außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und ehemaliger Deutsch-Amerikanischer Koordinator im Auswärtigen Amt, Berlin.

Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung einer Rede, die der Autor am 9. September 2015 vor dem Club von Berlin gehalten hat.

tische Neuorientierung sei eine Reaktion auf die westliche und vor allem amerikanische Politik. Es stimmt, dass die Vereinigten Staaten einen völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak geführt haben. Der Sturz Muammar al-Gaddafis in Libyen war Ergebnis eines Regimewechsels, den mehrere westliche Staaten durch eine militärische Unterstützung der Aufständischen ermöglichten. Dabei gingen sie mit ihrem militärischen Engagement über die Grenzen einer auch von Russland unterstützten Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen hinaus.

Die russische Führung sieht die Maidan-Bewegung und den Sturz von Wiktor Janukowytsch als Ergebnis einer westlichen Politik, die auf einen Regimewechsel in der Ukraine abzielte. Ich dagegen meine, dass der Sturz von Janukowytsch der Höhepunkt einer langen innenpolitischen Krise in der Ukraine war. Unabhängig von dieser Einschätzung rechtfertigen weder der Regimewechsel in der Ukraine noch Fehler des Westens im Umgang mit Russland die Annexion der Krim oder die politische, militärische und finanzielle Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine.

Nach dem Krieg zwischen Georgien und Russland war ich politischer Berater der sogenannten „Tagliavini-Kommission“, die im Auftrag des Europäischen Rates eine Analyse und Bewertung des Ablaufs des Kriegs erstellen sollte. Dieser Krieg wurde von Georgien begonnen, hatte anschließend aber zu völkerrechtswidrigen Schritten der russischen Führung gegenüber Abchasien und Südossetien – beides sind völkerrechtlich eindeutig Teile Georgiens – geführt. Damals hoffte ich noch, dass dies ein einmaliger Ausrutscher der russischen Politik gewesen sei. Aber das Verhalten der russischen Führung in Bezug auf die Krim und die Ostukraine sowie die Begründungen, die der russische Präsident für dieses Verhalten gab, haben meine schlimmsten Befürchtungen übertroffen. Das Verhalten der russischen Führung, die damit verbundenen Rechtfertigungsversuche und die ihr zugrunde liegende Ideologie sind nicht mit dem Völkerrecht und erst recht nicht mit Geist und Wortlaut der nach wie vor gültigen Charta von Paris zu vereinbaren.

Wer eine europäische Friedensordnung unter Einschluss Russlands zum Ziel hat, muss auch russisches Verhalten an den Normen dieser Ordnung messen. Wer dagegen Russland aufgrund seiner Größe und seiner Geschichte ein Recht auf ein Verhalten außerhalb dieser Normen zugesteht, tut ihm damit nur vordergründig einen Gefallen, denn er sagt damit zugleich, dass Russland zwar eine europäische Macht ist, es aber heute und auf absehbare Zeit kein Teil der friedenspolitischen und demokratischen Normen der übrigen Staaten Europas sein und werden kann. Aus unterschiedlichen Gründen befürworten Politiker im Westen und in Russland eine derartige ‚eurasische Vision‘ für Russland. Ich gehöre nach wie vor zu denen, die eine europäische Orientierung Russlands bevorzugen und sie auch für möglich halten. Ich sehe Russland als einen unverzichtbaren Teil der europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur.

Ähnlich wie in den USA muss man auch Russlands außenpolitische Neuorientierung im Zusammenhang innenpolitischer Entwicklungen sehen. Die Veränderungen in der russischen Außenpolitik begannen meiner Meinung nach im Kontext einer Neubewertung der russischen Geschichte und Politik vor und nach 1991: Präsident Putin betrachtet den Zerfall der Sowjetunion und das Ende des Sowjet-Kommunismus nicht als historische Chance für den Aufbau eines modernen und demokratischen Russlands, sondern ‚als größte geostrategische Katastrophe der Neuzeit‘. Putins Russland will international nicht als das Land anerkannt werden, das es heute ist, sondern als das, was es einmal war: eine mit den USA gleichberechtigte Weltmacht mit dem Recht auf Einflusszonen, in denen russische Interessen im Konfliktfall Vorrang vor völkerrechtlichen und europäischen Normen haben.

Das Streben nach Erhalt und Wiedergewinnung von Einflusszonen und der Anspruch auf den Schutz von russischsprachigen Minderheiten in den Nachbarstaaten werden von den meisten dieser Staaten als russischer Revisionismus wahrgenommen. In Georgien, der Ukraine, Finnland und Schweden hat der Prozentsatz derjenigen, die der NATO beitreten wollen, zugenommen. In den meisten mittelosteuropäischen Staaten wird der Ruf nach einer Verstärkung der Präsenz der NATO und insbesondere der USA in ihren Ländern lauter. In Russland bestärkt dies wiederum eine Stimmung, in einem vom Westen belagerten ‚fortress‘ zu leben.

Die Verwestlichung Russlands, die in den ersten Jahren nach 1991 noch als Ziel angestrebt wurde, wird von der russischen Führung heute als Bedrohung angesehen. Dies verbindet die gegenwärtige russische Führung geistig und politisch mit den antiwestlichen linken und rechten Rändern des europäischen Parteienspektrums. Solange die russische Führung von einer derartigen Weltsicht geprägt ist, wird ihre Politik für das übrige Europa ein Problem bleiben.

Die deutsche Perspektive

Trotzdem sollten wir auf den gesamteuropäischen Zielen und Normen der Charta von Paris beharren. Russland hat seine Unterschrift darunter nicht zurückgezogen. Aber es handelt im Widerspruch zu ihr. Sein Handeln scheint sich an dem Verhalten europäischer Großmächte im 19. und 20. Jahrhundert zu orientieren. Dies müssen wir nüchtern zur Kenntnis nehmen. Wir müssen damit realpolitisch umgehen. Aber wir können es nicht akzeptieren. Erst recht ist dieses Verhalten kein Vorbild für die deutsche Politik. Verhielten wir uns anders, so widerspräche dies nicht nur unseren Werten, sondern auch unseren Interessen: Wir sind heute zum ersten Mal seit hunderten von Jahren von Freunden und Verbündeten umgeben. Wenn wir diesen Zustand erhalten wollen, können wir keine Russlandpolitik unter Missachtung der Interessen unserer Nachbarn betreiben. Wenn wir das russische Verhalten gegenüber der Ukraine – und in anderer Form auch gegenüber anderen kleineren Nachbarn Russlands – hinnähmen, dann würde Deutschland bald wieder von Misstrauen und Ängsten umgeben sein.

Dass wir von vielen Nachbarn umgeben sind, ist das Ergebnis unserer Geografie. Ob diese Nachbarn Freunde oder Feinde sind, das ist das Ergebnis von Politik. Nicht die Geografie allein, sondern erst das Zusammenwirken von Geografie und Politik bestimmt unsere geostrategische Lage. Diese ist heute anders und besser als im 19. und 20. Jahrhundert. Deshalb würden wir einen großen Fehler begehen, wenn wir uns erneut auf außenpolitische Konzepte in der Tradition von Metternich, Bismarck oder Kissinger einlassen würden. Diese waren große Diplomaten zu ihrer jeweiligen Zeit, aber die geostrategischen Rahmenbedingungen für die deutsche Politik haben sich in den Jahren nach 1991 grundlegend geändert:

Russland ist für Deutschland das wichtigste Land östlich der Grenzen von Europäischer Union und NATO. Es ist aber nicht wichtiger als unsere Beziehungen zu unseren Partnern in der Europäischen Union und NATO. Deutschland wird auch in Zukunft die kooperativen Elemente im Verhältnis zu Russland stärker betonen als zum Beispiel die baltischen Staaten oder Polen. Die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Russland bleiben wichtig. Aber Deutschland wird keine Russlandpolitik über die Köpfe dieser Staaten hinweg betreiben. Erst recht wird sich Deutschland nicht an Absprachen beteiligen, die Deutschlands östliche und Russlands westliche Nachbarn betreffen, ohne dass diese Staa-

ten mit am Tisch sitzen. Mir scheint, dass Russland diese veränderten europäischen Rahmenbedingungen für die deutsche Russlandpolitik – sie sind ja historisch gesehen auch relativ neu – unterschätzt.

Unsere Sympathie und Solidarität sollte den nach Demokratie strebenden Kräften in Russland gelten, auch wenn sie zurzeit eine Minderheit darstellen. Aber dieses große und stolze Land kann nicht gegen den Willen seiner politischen Führung und erst recht nicht gegen den Willen der Mehrheit des Volkes von außen verändert werden. Über die russische Politik wird in Russland entschieden. Wir können mit den Mitteln der Außen- und Sicherheitspolitik den negativen Folgen der heutigen russischen Politik entgegenwirken. So wie es heute aussieht, dürften Jahre – hoffentlich nicht Jahrzehnte – vergehen, bevor die russische Politik sich nach innen und außen erneut an den Zielen und Prinzipien der Charta von Paris orientiert. Das hat Konsequenzen: Es wird in der vor uns liegenden Phase nicht mehr um eine Politik der sich ergänzenden Kooperation und Integration gehen. Stattdessen könnte das Motto für die nun notwendige Russlandpolitik lauten: Zusammenarbeit, wo möglich – Gefahrenabwehr, wo nötig.

Wünschenswertes und Machbares in den künftigen Beziehungen

Russland, die Europäische Union und die USA sollten punktuell weiter zusammenarbeiten, wie sie es bei den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm getan haben. Sie können gemeinsam gegen den internationalen Terrorismus vorgehen oder bei der Stabilisierung der Lage in Syrien kooperieren. Es wäre auch positiv, wenn Russland durch sein Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der Europäischen Union ein wirksameres Vorgehen gegen Schlepper im Mittelmeer ermöglichen würde.

Wenn die russische Führung die Vereinbarungen von Minsk einhält, sollten die Wirtschaftssanktionen aufgehoben werden. Die Ukraine, Russland und die Europäische Union können die sicherheitspolitischen Bestimmungen des Minsker Abkommens nur gemeinsam verwirklichen. Auch nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens der Europäischen Union mit der Ukraine sollte es ein gemeinsames Interesse von Europäischer Union, Russland und Ukraine sein, sich um eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu bemühen. Der Handel der Ukraine mit der Europäischen Union ist heute wesentlich umfangreicher als der mit Russland. Das war vor zwei Jahren noch anders. Soweit diese Umorientierung im Außenhandel der Ukraine politisch und nicht wirtschaftlich bedingt ist, sollte man gemeinsam auf eine Stabilisierung auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und Russland hinwirken.

Der Krieg in der Ostukraine sollte Anlass genug sein, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auszubauen und sie handlungsfähiger zu machen. Es sollte geprüft werden, ob in der Ost-Ukraine OSZE-Blauhelme eingesetzt werden können. Ob die russische Führung zu einer Verbesserung der bisherigen Regeln, einem Ausbau von vertrauensbildenden Maßnahmen und größerer Transparenz bei der Rüstungskontrolle bereit ist, sollte spätestens während des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 ausgelotet werden. Dadurch würden in einer von Misstrauen und Konflikten geprägten Umgebung Elemente von kooperativer Sicherheit gestärkt.

Russland wird aufgrund seines Verhaltens heute von den meisten seiner westlichen Nachbarn als Risiko angesehen. Diese skeptische Einschätzung ist verständlich und wird erst weichen, wenn die russische Führung nicht nur ihre Rhetorik, sondern auch ihr Verhalten ändert. Vor allem muss sie ihre Versuche der Destabilisierung der Ukraine beenden.

In einem auf diese Weise positiv veränderten politischen Umfeld könnten Verhandlungen zwischen Europäischer und Eurasischer Union erfolgreich sein.

Viele sprechen heute von einem neuen Kalten Krieg. Das ist verständlich. Ich halte diesen Vergleich für falsch. Besser wäre es, wenn wir für die jetzige Phase der Beziehungen zu Russland auch neue Begriffe entwickeln würden: Einerseits handelt es sich bei dem Konflikt in der Ostukraine nicht um einen kalten, sondern um einen heißen Krieg. Andererseits sind wir mit Russland – im Unterschied zum Kalten Krieg – zumindest auf dem Papier durch gemeinsame friedenspolitische und demokratische Werte und Normen miteinander verbunden. Wir sollten diese Institutionen, Verträge und Vereinbarungen nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Wenn Russland aber seinerseits dieses Netzwerk der Beziehungen beschädigt, werden wir den Schaden nicht einseitig beheben können. Deshalb war es wegen der Glaubwürdigkeit des Europarates unvermeidlich, dass dessen Parlamentarische Versammlung das Stimmrecht der russischen Delegation suspendiert hat. Dass der NATO-Russland-Rat gegenwärtig nicht mehr tagt, halte ich dagegen für einen Fehler: Während einer Krise muss man die Kommunikation intensivieren, nicht aber blockieren.

Das heutige Russland besitzt nach wie vor ein mit den USA vergleichbares Arsenal von Atomwaffen. Doch vergleicht man alle der NATO zur Verfügung stehenden Potenziale mit den russischen Fähigkeiten, besteht eine eindeutige Überlegenheit der NATO – trotz der Modernisierung der militärischen Fähigkeiten Russlands in den vergangenen Jahren. Diese Überlegenheit käme bei Konflikten mit NATO-Staaten zum Tragen. Auf solche Sicherheitsgarantien können sich die kleineren Nachbarn Russlands, die nicht Mitglied der NATO sind, hingegen nicht verlassen. Hier wirkt die regionale militärische Überlegenheit Russlands. Von ihr profitieren die Separatisten in der Ostukraine.

Deutschland hat gegen die NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine ein Veto eingelegt. Umso mehr sollte sich Deutschland um eine nichtmilitärische Stabilisierung der Ukraine bemühen. Hierzu gehört die Bereitschaft zur wirtschaftlichen Hilfe für die Ukraine und zu Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland. Allerdings wage ich vorauszusagen: Wenn sich die russische Führung und die Separatisten nicht an die Vereinbarungen von Minsk halten, werden die USA und einige europäische NATO-Staaten ihre Unterstützung der Ukraine auch durch Waffenlieferungen unterstreichen.

Die deutsche Politik kann in Abwägung aller Risiken gegen eine militärische Unterstützung der Ukraine sein. Man sollte aber nicht bestreiten, dass das Streben der Ukraine nach einer Verbesserung seiner Verteidigungsfähigkeit völlig legitim ist.

Während des Kalten Krieges beanspruchte die von der Sowjetunion vertretene kommunistische Ideologie weltweite Geltung. Ihre Attraktivität ließ im Laufe der Jahrzehnte zwar nach, aber der globale Anspruch blieb bestehen. Heute wehrt sich die politische Führung Russlands gegen den universalistischen Anspruch ‚westlicher‘ Werte. Keines der aus diesem Sammelsurium von vordemokratischen russischen Traditionen und anti-westlichen Ressentiments entstandenen Konzepte ist jedoch geeignet, die Probleme des 21. Jahrhunderts zu lösen. Die Ideologie der russischen Führung wirkt nur dort, wo Russland Macht ausübt und nicht etwa, weil sein Gesellschaftsmodell attraktiv wäre. Die Europäische Union sollte ihrerseits in eine Politik investieren, die die Attraktivität Europas in den Augen der ukrainischen Bürger stärkt. Das erfordert eine auf lange Sicht angelegte Politik der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Ukraine.

Als die Konflikte in der Ukraine zu eskalieren begannen, wurde das wirtschaftliche Bild des Westens von der internationalen Finanzkrise und von der Krise im Euroraum geprägt.

Demgegenüber befanden sich die BRICS-Staaten¹ und insbesondere Russland und China im wirtschaftlichen Aufschwung. Wohl auch aus diesem Grund verlor die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in den Augen der russischen Führung an Attraktivität. Die Folgen der Finanzkrise und der Krise im Euroraum sind noch lange nicht behoben. Aber die wirtschaftlichen Perspektiven für Russland haben sich negativ verändert – und das keineswegs allein und auch nicht vorrangig wegen der Sanktionen. Der Verfall des Ölpreises und anderer Rohstoffpreise benachteiligt die Entwicklung der russischen Wirtschaft und begünstigt das Wachstum zum Beispiel in Deutschland. Hinzu kommt, dass die unzureichende wirtschaftliche Modernisierung Russlands der vergangenen Jahrzehnte sich jetzt in der Krise verstärkt negativ auswirkt. Ich würde mir wünschen, dass diese Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den einen oder anderen in Moskau erneut zur Einsicht bringt und dass China eine gute Ergänzung aber kein Ersatz für eine enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und dem Westen insgesamt ist. Deutschland zumindest sollte positiv reagieren, wenn sich in der näheren oder fernerer Zukunft solche Änderungen in der russischen Politik abzeichnen.

In Zukunft sind verschiedene Entwicklungen in der Politik gegenüber Russland möglich. Es gibt Alternativen. Welche Alternative zum Tragen kommt, hängt nicht nur vom Westen insgesamt und Deutschland insbesondere ab. Wichtiger noch sind die Weichenstellungen, über die in Moskau entschieden wird. Wir sollten negative Entscheidungen nüchtern einkalkulieren, jedoch stets versuchen, positive Entwicklungen zu fördern.

1 Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.