

Andreas Heinemann-Grüder

Entspannung, Eindämmung oder Regimewechsel? Paradigmen der internationalen Beziehungen und Politikoptionen im »Ukrainekonflikt«

Welche Gründe bestimmen die russische Politik gegenüber der Ukraine, der EU, den USA und der NATO und welche Politikoptionen ergeben sich daraus? Das politische System Russlands ist ähnlich enigmatisch wie seinerzeit das sowjetische, von daher fällt eine Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse schwer. Die emotionale und politische Mobilisierung, die der Krieg in der Ukraine auslöste, wirkt einem analytischen Verständnis des »Ukrainekonfliktes« ebenfalls entgegen.¹ Dies eröffnet Freiraum für eine Vielfalt an Interpretationen, Spekulationen, Projektionen von Selbst- und Fremdbildern sowie eigenen Erwartungen. Die russische und die europäische Politik, nicht zuletzt die deutsche, signalisieren ihre Handlungsabsichten, doch wie die Akteure auf Signale reagieren, d.h. welche antizipierten Aktionen und Reaktionen die Verhaltensmuster prägen, kann nur aus Indizien und einer kritischen Würdigung öffentlicher Einlassungen erschlossen werden.

Russland nutzte den innerukrainischen Konflikt zwischen den proeuropäischen Akteuren des »Maidan« und den Beharrungskräften des »Anti-Maidan« zur militärischen Annexion der Krim und seit Frühjahr 2014 für die Unterstützung eines Sezessionskrieges in der Ostukraine. Diverse Ursachen werden dafür angeführt. Mal gilt der Konflikt als Geopolitik mit wirtschaftlichen, militärischen und medialen Mitteln und als Störung des internationalen Gleichgewichtes der Mächte, mal als (vorläufiger) Kulminationspunkt der autoritären Befindlichkeit Russlands, mal als Ausdruck des Wiederaufstiegs (oder des Abstiegs) von Russland, dann als Widerstreit konträrer Selbst- und Fremdbilder, schließlich als Resultat ukrainischer Staatsschwäche. Jede monokausale Erklärung mag schlüssig sein und doch ist sie begrenzt.

Der Ukrainekonflikt demonstriert eine tiefe Krise der Kommunikation zwischen den politischen Systemen in Russland, den USA und der EU, er offenbart das Unverständnis für Verhaltenserwartungen, das Fehlen von wirksamen Verhaltensbeschränkungen und von Garantien für normative und völkerrechtliche Vereinbarungen sowie eine desillusionierende Ahnungslosigkeit gegenüber den Konsequenzen eigenen Tuns. Doch resultiert der Konflikt deshalb aus Fehlwahrnehmungen, ist er nur ein Kommunikationsproblem? Das »regelwidrige« Verhalten Russlands hat eine Debatte zu den Bestimmungsfaktoren russischer Außen- und Sicherheitspolitik ausgelöst, die auf ältere

1 Der Begriff »Ukrainekonflikt« ist irreführend, weil er die mehrdimensionale Kausalität verdeckt, er wird hier gleichwohl verwendet.

re Paradigmen rekurren. Bis zur Ukrainekrise betonten die meisten Politikwissenschaftler den Einfluss von Identitäten und imperialen Elitendiskursen.² Vier Makro-Erklärungen konkurrieren mittlerweile: eine offensive, eine defensive, eine situative und eine innenpolitische Interpretation. Ich werde im Folgenden die Reichweite und Erklärungskraft der jeweiligen Argumente und die daraus abgeleiteten Politikoptionen diskutieren.

Offensive Interpretation

Der Neorealismus erlebt seit dem Ukrainekonflikt eine Renaissance, und in der Tat stellt er in seinen verschiedenen Varianten Erklärungen bereit, die nicht ignoriert werden können.³ Dem Neorealismus zufolge prägen Anarchie, Großmachtpolitik, abgrundtiefes Misstrauen, das Prinzip des Regimeüberlebens und von strategischen Interessen die internationalen Beziehungen. Für offensive Neorealisten gilt dies unabhängig von der inneren Verfasstheit der Staaten, Großmächte seien egozentrisch und streben unersättlich nach Macht und Sicherheit.⁴ Völkerrechtliche Normen seien nur von der Machtkonstellation und den je aktuellen Interessen abhängige Hilfskonstrukte. Folgt man dem offensiven Neorealismus, dann ist das russische Verhalten die Kulmination einer Rivalität, die sich aus dem wachsenden Widerstand gegen ein unipolares System, aus der Integrationskonkurrenz zwischen EU und Russland im postsowjetischen Raum und aus dem Ende von Rüstungskontrolle sowie wechselseitiger militärischer Machtposition aufbaute.

Einig sind sich die offensiven Deutungen darin, dass Russland keine Status quo-Macht ist, sondern expansionistisch und nicht an möglichen Kooperationsgewinnen interessiert, weil es sich von der euro-atlantischen Welt abgewendet hat. Der Konflikt

- 2 Andrei P. Tsygankov, »Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia's Foreign Policy: Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit?« in: *Europe-Asia Studies* 64, No. 4 (2012), S. 695-713; Andrei P. Tsygankov, *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*, Cambridge 2012; Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham 2011; Dmitri Trenin, *Post-Imperium: A Eurasia Story*, Moscow 2011; Andreas Umland, »Restauratives versus revolutionäres Denken im Elitendiskurs des postsowjetischen Russlands« in: *Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitschicht* 1 (2009), S. 101-125.
- 3 Jeffrey W. Legro, Andrew Moravcsik, »Is Anybody Still a Realist?« in: *International Security* 24, No. 2 (1999), S. 5-55; Peter D. Feaver / Gunter Hellman / Randall L. Schweller / Jeffrey W. Taliaferro / William C. Wohlforth / Jeffrey W. Legro / Andrew Moravcsik, »Correspondence. Brother, Can You Spare a Paradigm? (Or was Anybody Ever a Realist?)« in: *International Security* 25, No. 1 (2000), S. 165-193. Zur neorealistischen Renaissance: Thomas C. Walker / Jeffrey S. Morton, »Re-Assessing the »Power of Power Politics« Thesis: Is Realism Still Dominant?« in: *International Studies Review* 7, No. 2 (2005), S. 341-356; Stephen M. Walt, »The Progressive Power of Realism« in: *American Political Science Review* 91, No. 4 (1997), S. 931-935; kritisch Stefano Guzzini, »The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations« in: *European Journal of International Relations* 10, No. 4 (2004), S. 533-568..
- 4 Zur offensiven Weltsicht vgl. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001; kritisch dazu Glenn H. Snyder, »Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay« in: *International Security* 27, No. 1 (2002), S. 149-173.

mit dem Westen besteht demzufolge nicht über Strategien und Mittel, sondern über inkompatible Präferenzen. Putin nutzte das Fehlen einer schlagkräftigen EU-Außen- und Sicherheitspolitik, ihre innere Zerrissenheit, die Spaltungen zwischen der EU und den USA und die mangelnde Bereitschaft der NATO, Sicherheitszusagen jenseits eigener Mitglieder zu machen. In einer weiter gefassten Sicht spiegelt die russische Politik den Aufstieg neuer Mächte, die die US-Hegemonie revidieren möchten. Mit Putins Politik würde sich eine neue multi-polare Weltordnung ankündigen, eine Umorientierung Russlands auf Bündnisse mit anti-westlichen Staaten. Russland vertritt demnach Interessen an regionaler Hegemonie, an Errichtung der Euro-Asiatischen Wirtschaftsunion gegen die EU und die NATO und an einer heiligen Allianz autoritärer Regime gegen »farbige Revolutionen«.⁵

Putin, so eine historisierende Deutung, betreibe imperiale Politik, die die ehemalige Sowjetunion als Sphäre betrachte, welche es politisch, wirtschaftlich und militärisch zu beherrschen gelte.⁶ Russlands Außenpolitik steht demnach in einer expansiven zaristischen bzw. sowjetischen Tradition.⁷ Der Historiker Jörg Baberowski hält die »Idee des Imperiums« für das Movens russischer Außenpolitik⁸ Herfried Münkler geht noch weiter, indem er die Instabilität postimperialer Ordnungen für eine Einladung zur Revision des Status quo erklärt.⁹ Überhistorische Strukturen wären am Walten, namenlose Strukturen oder Strömungen des Zeitgeistes treten an die Stelle von Politik. Imperiales Denken, entweder in restaurativer Gestalt oder als eurasisches Reich, ist in der Tat von einer Randerscheinung in den 1990er Jahren zum festen Bestandteil des öffentlichen Diskurses in Russland avanciert.¹⁰ Doch in welchem Maße imperiale Fantasien den Vollzug von Außen- und Sicherheitspolitik – nicht nur den Diskurs darüber – bestimmen, ist fraglich und bedarf eines Nachweises. Imperien weiten gemeinhin ihre Macht auf territoriale Räume aus, über die sie keine Souveränität genießen, und sie erlangen in einer oder mehreren Domänen, z.B. der Wirtschaft, Politik oder Kultur, eine hegemoniale Stellung, um daraus Nutzen zu ziehen.¹¹ Ein Imperium impliziert direkte militärische Kontrolle oder indirekten, hegemonialen Zwang. Doch eine direkte militärische Kontrolle seiner Nachbarn strebt Russlands offizielle Außenpolitik mitnichten an, und auch die indirekten Hegemonieansprüche unterscheiden sich von einer imperialen Ordnung. Putins Bestreben, gegenüber den Verflechtungen mit dem Westen Autarkie zu gewinnen, die Russen im »Nahen Ausland« politisch zu mobilisieren und

5 Einige sprechen generell von autoritärer Renaissance, vgl. Alexander Cooley, »Countering Democratic Norms« in: *Journal of Democracy* 26, No. 3 (2015), S. 49-63; Marc F. Plattner, »Is Democracy in Decline?« in: *Journal of Democracy* 26, No. 1 (2015), S. 5-10.

6 So Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham 2009.

7 Hugh Ragsdale, *Imperial Russian Foreign Policy*, Cambridge 1993.

8 Jörg Baberowski, »Der Westen kapiert es nicht« in: *Die Zeit*, 12.3.2015.

9 <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/neoimperiale-traeume-in-zeiten-des-vakuums-611/>.

10 Umland, Restauratives versus imperiales Denken, aaO. (FN 2).

11 Paul James, Tom Nairn, *Globalization and Violence, vol. 1: Globalizing Empires, Old and New*, London, 2006, S. xxiii.

eine NATO- oder EU-Ausdehnung zu verhindern, ist nicht identisch mit einem imperialen Plan. Die nostalgische Klage über die Auflösung der Sowjetunion ist nicht gleichbedeutend mit einem Streben nach deren Wiedererrichtung. Insbesondere der russische Etatismus, der Ethnonationalismus (Russland den Russen bzw. Vereinigung aller Russen) und die faschistoiden Züge eines Vladimir Žirinovsky oder eines Alexander Dugin stehen dem Imperiumsgedanken entgegen.

Putins Einlassungen erschweren eine Abschätzung des offensiven Charakters seiner Absichten. Er bemüht ein Amalgam aus jenen Normen, Werten und rhetorischen Figuren, die der Westen selbst hoch hält – das Völkerrecht, das Primat der Vereinten Nationen, die Freiheit des Business und den Freihandel statt politischer Sanktionen. Putins Rede changiert zwischen der Ermahnung, sich an das Völkerrecht zu halten, und der Selbstlegitimation durch den Kosovokrieg der NATO – mit der impliziten Botschaft, dass Russland nun auch tun könne, was es dem Westen jahrelang vorhielt.¹² Putins öffentliche Rede wechselt ständig zwischen der Rolle des machiavellistischen Zynikers und des Moralisten. Als Zyniker attackiert er westliche Einmischung in innere Angelegenheiten, um sie dann selbst massiv zu praktizieren, er attackiert das Vorgehen ukrainischer Sicherheitskräfte und von Paramilitärs gegen die ostukrainischen Separatisten, während er Jahre zuvor den tschetschenischen Separatismus als Terrorismus brandmarkte und auf bedingungslose Kapitulation setzte. Im Gewand des Moralisten spricht Putin, wenn er die humanitäre Katastrophe in der Ostukraine beklagt, Hilfskonvois entsendet und sich auf das Völkerrecht und die Vereinten Nationen beruft. Welche Beweggründe sind originär, welche nur Propaganda?

In der Rechtfertigung russischer Machtprojektion mischen sich eklektisch Elemente der Slawophilie, des Ethnonationalismus, des Etatismus, des Eurasismus und des Anti-Amerikanismus. Insbesondere der Eurasismus artikuliert Befürchtungen, europäischen Mustern folgen und sich einer westlichen Militärordnung unterwerfen zu müssen¹³. Russland solle, um nicht von Europa kolonisiert oder absorbiert zu werden, Verbündete in Asien suchen. Alexander Dugin, Wortführer der Eurasisten, warnt vor einer Kolonisation Russlands durch den Westen.¹⁴ Der Eurasismus konzentriert sich darauf, Bilder vom starken russischen Staat und seinem Großmachtstatus zu entwerfen, in einigen Varianten ist er pragmatisch, in anderen zivilisatorisch, als Elitendiskurs jedoch vor allem ein emotionaler Ruf nach Status-Anerkennung.¹⁵ Das Selbstbild als Großmacht, die Staatsfixierung, die supranationalen Ansprüche der Orthodoxie, die ver-

12 Vgl. die englische Version von Putins Rede (18.3.2014) zum Anschluss der Krim: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

13 Graham Smith, »The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism« in: *Transactions of the Institute of British Geographers New Series* 24 (1999), S. 481-50; John O'Loughlin / Gerard Toal / Vladimir Kolossov, »Russian Geopolitical Culture and Public Opinion: The Masks of Proteus Revisited« in: *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 30, No. 3 (2005), S. 322-335.

14 Interview mit Alexander Dugin, in: *Der Spiegel*, 29/2014, https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/29/128101577.

15 Parador Rangsimaporn, »Interpretations of Eurasianism: Justifying Russia's Role in East Asia« in: *Europe-Asia Studies* 58, No. 3 (2006), S. 371-389.

schwommene Grenze zwischen dem russischen Staatsvolk und dem russischen Ethnos und die Wiederbelebung zaristischer und sowjetischer Traditionenbestände prägen die Selbstbilder russischer Eliten. Doch letztlich erweckt der rückwärtsgewandte Eklektizismus den Eindruck, dass die politischen Entscheidungsträger sich abgrenzen wollen und von Feinden umzingelt sehen, das anhaltende Fehlen einer Zukunftsvision für Russland aber nur kaschieren und den voluntaristisch-plutokratischen Entscheidungsstil im Innern auf das Außenverhalten opportunistisch übertragen.

Defensive Interpretation

Putin reagierte in der defensiven Variante des Neorealismus auf eine vorgängige Expansion des Westens, d.h. die Erweiterung der NATO, der EU, auf die Nichtakzeptanz von russischen Sicherheitsinteressen und Einflusssphären und die mangelnde Bereitschaft der EU, ihre Assoziierungspolitik mit Russland abzustimmen. Putin imitierte nur das Beispiel westlicher Missachtung des Völkerrechtes beim Sturz unliebsamer Amtsinhaber. Dass eine mangelnde Selbstbindung der USA Gegenmächte heraufbeschwört und dazu führe, dass die USA das Ringen um »Herzen und Köpfe« verliere, ist von defensiven Realisten früh vermutet worden.¹⁶ Der Ukrainekonflikt ist demnach Ausdruck einer geopolitischen Auseinandersetzung, die vom Westen initiiert und in Folge des »unipolaren Momentes« nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation forciert wurde.¹⁷ Putin wäre kaum eine andre Wahl geblieben, als auf westliche Missachtung zu antworten.¹⁸ August Pradetto schreibt: »Der Grundfehler bestand in einer mutwilligen Geopolitisierung der Neugestaltung der post-bipolaren Ordnung«, die vom Westen ausging.¹⁹ Der Ukrainekonflikt ist in dieser Sicht Folge einer Hybris der EU (gemessen an ihren Kapazitäten), einer Selbstüberschätzung der NATO (gemessen an ihrer Handlungsfähigkeit) und des Rückzugs der USA (gemessen an ihrem Anspruch als »unverzichtbare Nation«).

Russlands Verhalten im Ukrainekonflikt hätte angeblich verhindert werden können.²⁰ Hätte der Westen nicht die NATO erweitert, nicht die Kriege im Kosovo, im Irak, in Libyen geführt, nicht die Opposition in Syrien unterstützt und stattdessen Russlands »legitime Interessensphären« geachtet, so die Unterstellung, dann wäre die Konfrontation vermeidbar gewesen. Der Westen ist demnach schuld an Putin. Das rus-

16 Vgl. Stephen M. Walt, »Taming American Power« in: *Foreign Affairs* 84, No. 5 (2005), S. 105; Stephen M. Walt, *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca, 2002, S. 121-154.

17 Die unipolare Vorstellung wurde nur von wenigen Neorealisten vertreten, vgl. Stephen G. Brooks / William C. Wohlforth, »Hard Times for Soft Balancing« in: *International Security* 30, No. 1 (2005), S. 72-108.

18 Christian Hacke, »Der Westen und die Ukraine-Krise. Plädoyer für Realismus« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47-48 (2014), S. 40-47.

19 August Pradetto, »Geopolitik und Identität im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen« in: *Die Friedens-Warte* 89, Heft 1-2 (2014): S. 31-58, hier S. 51.

20 John Mearsheimer, »Putin reagiert. Warum der Westen an der Ukraine-Krise schuld ist«, www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/putin-reagiert-560/.

sische Verhalten reagiere auf die Änderung des Status quo durch den Westen, und zwar mit dem Ziel, den Status quo zu erhalten. Russland widersetzte sich nicht, weil es die Konfrontation suchte, sondern weil russische Konzessions- und Kooperationsbereitschaft nicht honoriert und als Schwäche ausgelegt wurde. Russland sei nur eine Regionalmacht, die aus Schwäche agiere, hatte Präsident Obama erklärt.²¹ Russland konnte in der defensiven Lesart nur durch unmissverständliche Selbstbehauptung Glaubwürdigkeit zurück erlangen.²² Das Eskalationsverhalten Russlands wäre somit nicht nur Ausdruck der Kritik an der unipolaren Welt und am vermeintlichen Ersatz der UNO durch die NATO und die EU, wie schon seit längerem von Präsident Putin beklagt,²³ sondern eine militärische Bekräftigung des eigenen Status. Das russische Bemühen, im Konzert der BRICS-Staaten, insbesondere mit der verstärkten Hinwendung zu China, ein Gegengewicht zur politischen, militärischen und wirtschaftlichen Dominanz des Westens zu schaffen, entspricht dieser Deutung.²⁴

Russlands wirtschaftlicher Druck auf die Ukraine im Vorfeld der Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens, insbesondere die »politischen« Preise für Gaslieferungen an loyale Nachbarn, hatten die begrenzte Hebelwirkung russischen Drucks und seine Abhängigkeit von westlichen Energiekäufern demonstriert.²⁵ Kurz nach dem EU-Gipfel in Vilnius, auf dem der ukrainische Präsident Janukovych die Unterschrift unter das Assoziierungsabkommen verweigerte, erklärte Štefan Füle, seinerzeit Erweiterungskommissar der EU: »...once you adopt a policy and stick to it, Russia changes its policy and becomes a pragmatic partner. I am afraid that Yanukovych blinked too soon.«²⁶ Die EU-Erweiterungsstrategen gingen wohl davon aus, dass die Kosten einer Konfliktescalation so hoch seien, dass Russland sich der Assoziierung der Ukraine fügen würde. Da die deklaratorische und wirtschaftliche Abschreckung einer EU-Assoziierung jedoch nicht fruchtete, steigerte Russland sein reaktives Verhalten zu militärischer Eskalation.

Die reaktive Sicht deckt sich weitgehend mit dem von Russlands außenpolitischen Eliten verbreiteten Bild. »Die unipolare Welt ist einfach ein Mittel, um eine Diktatur

- 21 www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-dismisses-russia-as-regional-power-acting-out-of-weakness/2014/03/25/1e5a678e-b439-11e3-b899-20667de76985_story.html.
- 22 Der klassischen Abschreckung zufolge zieht eine Status-quo-orientierte Macht Kooperation vor und sieht den Konflikt als schlechteste Option an, eine revisionistische Macht dehnt aber die Grenzen eigener Expansion immer aus, wenn sie vom unbedingten Kooperationswillen der Gegenseite ausgeht. Vgl. Stephen L. Quackenbusch, »Deterrence Theory: Where Do we Stand?« in: *Review of International Studies* 37, No. 2 (2011), 741–762, hier 746f.
- 23 Putin auf der Münchener Sicherheitskonferenz am 14.2.2007, www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2007-putin-dt.html.
- 24 Andreas Umland, »Towards a Greater Asia? The Prospects of a Sino-Russian Entente« in: *Eurozine* 22.6.2015, <http://www.eurozine.com/articles/2015-06-22-umland-en.html>.
- 25 Andrei Shleifer, Daniel Treisman, »Why Moscow Says No: A Question of Russian Interests, Not Psychology« in: *Foreign Affairs* 90, No. 1 (2011), S. 122–138, hier S. 130.
- 26 Judy Dempsey, »The Transformative Power of EU Enlargement: An Interview with Štefan Füle«, 28.11.2013, <https://web.archive.org/web/20131204133104/http://carnegieeurope.eu/stategicEurope/?fa=53742>.

über Menschen und Länder zu rechtfertigen«, erklärte Putin Ende Oktober 2014. Die USA setzten als Gewinner des Kalten Krieges das Völkerrecht und die »checks and balances« der Nachkriegsordnung außer Kraft, sie hätten in Afghanistan, im Irak, in Libyen und in Syrien interveniert, um einen militärischen Regimewechsel zu erreichen, als Ergebnis aber Staatszerfall und internationalen Terrorismus erhalten, so Putin.²⁷ Entgegen dem frühen Bekenntnis Putins zu einer qualifizierten Kooperation mit den USA – auch gegen interne Widersacher – haben einseitige Entscheidungen der USA, folgt man der defensiven Sicht, eine kumulative Enttäuschung bewirkt. So zieht sich eine Linie von der Aufkündigung des ABM-Vertrages durch US-Präsident Bush (2001) über den Irakkrieg (2003) und die zweite Runde der NATO-Erweiterung (2004) hin zur Nicht-Ratifizierung des angepassten Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) bis zur Förderung »farbiger Revolutionen« im postsowjetischen Raum, dem militärischen Regimewechsel in Libyen (2011) und der militärischen Unterstützung der Opposition gegen Präsident Assad in Syrien.²⁸

Während der westliche Interventionismus die russischen Entscheidungsträger desillusionierte, aber pragmatische Zusammenarbeit nicht ausschloss, traf demnach erst die Ausdehnung westlicher Organisationen in postsowjetische Staaten den Kern des russischen Machtanspruches. Mit der möglichen Aussicht auf NATO-Basen in der Ukraine und der Integration der Ukraine in den EU-Wirtschaftsraum war demnach eine »rote Linie« überschritten. Vladimir Lukin, Putins Sondergesandter für die Vermittlung eines Kompromisses (20./21.2.2014) zwischen dem Präsidenten Janukovyč und dem »Maidan«, argumentiert: »Die verhängnisvollste Rolle spielte und spielt leider der Westen. Er versucht, mit EU und NATO die frühere Trennlinie in Europa zu verschieben – und zwar von der Elbe bis vor die Tore von Smolensk an unsere Westgrenze. Gleichzeitig schließt der Westen Russland aus diesem angeblichen Sicherheitssystem aus. Die Doktrin, Russland seiner historischen Einflusszone zu berauben, der Ukraine und am besten noch Weißrusslands, hat sich leider durchgesetzt gegenüber der Pariser Erklärung von 1990.«²⁹ Lukin benennt keinen Wendepunkt, doch er bestätigt implizit, dass die Flucht von Janukovyč aus Kiew den Auslöser dafür lieferte, von wirtschaftlichem Druck auf die Unterstützung der gegen-revolutionären Kräfte (»Anti-Maidan«) umzustellen. Es war demnach der schwarze Schatten der Zukunft, der Russland veranlasste, auf massive Gegenwehr umzuschwenken.³⁰

Die publizistische Umwertung des Ukrainekonfliktes zu einem Fundamentalkonflikt lässt sich als Reaktion auf die Grenzen des Pragmatismus interpretieren: Putin

27 Meeting of the Valdai International Discussion Club, <http://eng.kremlin.ru/news/23137>.

28 Zu den Enttäuschungen im russisch-amerikanischen Verhältnis vgl. Robert H. Donaldson / Joseph L. Nogee / Vidya Nadkarni, *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk, London 2014⁵, bes. S. 362-418.

29 Interview mit Vladimir Lukin, Jahrestag des Maidan-Aufstands: Im Palast herrschte Panik, *Spiegel-online*, 19.2.2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/maidan-revolution-in-der-ukraine-putin-berater-lukin-erinnert-sich-a-1018970.html#ref=veeseoartikel>.

30 Die Erklärung entspricht dem strukturellen Realismus, vgl. Kenneth N. Waltz, »Structural Realism After the Cold War« in: *International Security* 25, No. 1 (2000), S. 5-41.

hatte sich im »Krieg gegen Terror« auf Seiten der USA gestellt, akzeptierte den NATO-Russland-Rat, rebellierte vergleichsweise mild gegen die NATO-Erweiterung um die baltischen Staaten und auf die amerikanische Aufkündigung des Anti-Raketen-Vertrages. Im Falle der EU-Assoziation der Ukraine könnte sich hingegen der Eindruck einer Missachtung vitaler Interessen Russlands durchgesetzt haben.³¹ Die Zollunion aus Belarus, Kasachstan und Russland könne Schutzmaßnahmen gegen die Ukraine verhängen, warnte Putin am 23.8.2013.³² Der Wirtschaftsberater des russischen Präsidenten, Sergej Glazev, verkündete knapp einen Monat später, dass EU-Assoziierungsabkommen würde den russisch-ukrainischen Vertrag über strategische Partnerschaft und Freundschaft verletzen und zu ukrainischer Zahlungsunfähigkeit führen.³³ Während die EU behauptete, den Status quo nicht ändern zu wollen bzw. Änderungen als irrelevant für Russland deklarierte, ging Russland vom Gegenteil aus. Theoretisch hätte die Ukraine zwar einer vertieften und umfassenden Freihandelszone mit der EU beitreten und gleichzeitig Mitglied in der von Russland favorisierten Eurasischen Freihandelszone werden können, doch wären die Anreize für die Ukraine, dies künftig zu tun, infolge des Freihandelsabkommens mit der EU in der Tat signifikant gesunken.³⁴ Erst vor dem Hintergrund des gewaltamen Konfliktes in der Ostukraine zeigte sich die EU wiederum bereit, zahlreiche Bestimmungen des im Juni 2014 unterzeichneten vertieften Freihandelsabkommens mit der Ukraine bis zum 1.1.2016 auszusetzen und mit Russland trilateral zu verhandeln.³⁵ Die Krimannexion bewirkte, was vorherige Sprechakte und Drohungen nicht bewirken konnten.

Zwischen der EU-Assoziation und Moskaus militärischer Aggression besteht allerdings kein unmittelbarer Zusammenhang.³⁶ Der Westen nötigte Russland mitnichten, das Völkerrecht zu missachten: Moskau traf eine Entscheidung, die weit über den strittigen Freihandel – einen Verteilungskonflikt – hinausreicht. Eine angemessene Reakti-

31 Zu Statusdeklarationen im Verhältnis Russlands und Chinas zu den USA vgl. Deborah Welch Larson / Alexei Shevchenko, »Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy« in: *International Security* 34, No. 4 (2010), S. 63–95.

32 Andrew Rettman, »Putin Warns Ukraine Against EU Pact« in: EU Observer 23.8.2013, <https://euobserver.com/foreign/121189>.

33 Shaun Walker, »Ukraine's EU Trade Deal Will Be Catastrophic, Says Russia« in: *The Guardian* 22.9.2013.

34 Samuel Charap / Mikhail Troitsky, »Russia, the West and the Integration« in: *Survival* 55, No. 6 (2013), S. 49–62, hier S. 54; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet / Philipp Gieg, »Die Europäische Union und die Ukraine. Von enttäuschten Erwartungen zu konstruktivem Krisenmanagement?« in: *Die Friedens-Warte* 89, Heft 1–2 (2014), 81–104, hier S. 88.

35 EU will Putin entgegenkommen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12.9.2014.

36 Dass Staaten Handlungsanreize abwägen und nicht durch die Struktur der internationalen Beziehungen überdeterminiert sind, sondern durch Perzeptionen, Ideen und Kalküle modifiziert werden, räumen defensive und neoklassische Realisten ein, vgl. Richard Rosecrance, »Has Realism Become Cost-Benefit Analysis?« in: *International Security* 26, No. 2 (2001), S. 132–154; Jeffrey W. Taliaferro, »Security Seeking under Anarchy« in: *International Security* 25, No. 3 (2000/01), S. 128–161; Stephen G. Brooks / William C. Wohlforth, »Power, Globalization, and the End of the Cold War« in: *International Security* 25, No. 3 (2000/01), S. 5–53; Gideon Rose, »Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy« in: *World Politics* 51 (1998), S. 144–172.

on auf Auswirkungen des Freihandels zwischen der Ukraine und der EU hätte in der Erhöhung der Importzölle für Waren aus der Ukraine bestanden. Das Argument der »Exklusion« wiederum trifft zwar auf die NATO und die EU zu, aber Russland wollte mitnichten in beide Organisationen aufgenommen werden, und die »gemeinsame« OSZE sah die Putin bestenfalls als Forum, nicht als Organisation kollektiver Sicherheit an. Russland ist zudem ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates, es legte jedoch gegen den Entwurf einer breit gestützten UN-Sicherheitsratsresolution, der die territoriale Integrität der Ukraine beschwore, sein Veto ein. Eine Internationalisierung des Ukrainekonfliktes lag nicht im russischen Interesse.³⁷

Russland hatte vielfach Gelegenheit, seine Positionen im UN-Sicherheitsrat, in der OSZE, im NATO-Russland-Rat, bei den G-8-Treffen, in der G-20, in den Verhandlungen mit der EU und bilateral (z.B. während der Deutsch-Russischen Regierungskonsultationen und im Petersburger Dialog) vorzutragen. Es war Russland, dass das Angebot der EU, der Nachbarschaftspolitik beizutreten, zurückwies. Die EU wiederum hatte der Ukraine gerade keine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Und auf dem Bukarester NATO-Gipfel vom 3.4.2008 hatte die NATO zwar erklärt, dass Georgien und die Ukraine Mitglieder der Allianz würden,³⁸ doch beim Treffen der NATO-Außenminister vom 3.12.2008 war nur noch von Unterstützung für die Aspiranten die Rede, ein Membership Action Plan und damit eine konkrete NATO-Beitrittsperspektive war auf deutsches und französisches Drängen hin zurückgewiesen worden.³⁹ Ein Exklusionsproblem hat somit nicht in mangelnden Foren bestanden, sondern in Russlands Anspruch auf Sonderbehandlung, im Beharren auf Statuspräferenz und Einflussphären.

Folgt man der defensiven Lesart, nämlich dem begrenzten Ziel Russlands, die NATO-Erweiterung zu stoppen und durch die Stützung der Separatisten im Donbass Veto macht zu erlangen, dann hat Putin sein Ziel mit dem Minsk-II-Abkommen vom 12.2.2015 erreicht, er wäre mit der Etablierung eines abhängigen Regimes in der Ostukraine und einem dauerhaften Instrument der Destabilisierung saturiert. Die Ukraine würde absehbar kein NATO-Mitglied, schließlich könnte Putin die Kosten der ukrainischen EU-Assoziation hoch halten. Für die defensive Sicht spricht, dass Russlands Verhalten nicht autistisch ist, sondern mit westlichem Verhalten interagiert, dass es auf die wahrgenommene Störung eines angestrebten Gleichgewichtes reagiert, und zwar unter der Annahme geringer institutioneller bzw. normativer Hindernisse. Der defensive Neorealismus lenkt den Blick auf Wechselwirkungen, er betont (multi-)polare Machtverhältnisse, Verteilungskonflikte, die Bedeutung von wechselseitigen Fehlperzeptionen, das Misstrauen und die Furcht anstelle aggressiver, unilateraler Nutzenmaximierung.⁴⁰ Für die defensive Lesart spricht zudem, dass eine Konfliktregelung miss-

37 www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_189.pdf.

38 www.nato.int/cpps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

39 www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46247.htm.

40 Zum defensiven Realismus Robert Jervis, »Realism, Neoliberalism, and Cooperation« in: *International Security* 24, No. 1 (1999), S. 42-63, bes. 48f.

lang, weil das Gewicht der Gegensätze im Verhältnis zu geteilten Interessen zunahm, übergreifende Normen und negative Reputationsfolgen keinen bändigenden Einfluss ausübten, Institutionen eine geringe Rolle spielten und eine souveräne Autorität fehlte, die Vereinbarungen, etwa das Budapester Memorandum von 1994 über Sicherheitszusagen für die Ukraine, hätte durchsetzen können.

Die defensive Sicht ist gleichwohl unbefriedigend. Sie erklärt nicht, ob das russische Verhalten durch strukturelle Veränderungen, v.a. den antizipierten Statusverlust im postsowjetischen Raum, oder Russlands Erwartungen, seine geopolitische Kultur und Innenpolitik bedingt ist, die eine EU-Orientierung der Ukraine erst als Angriff auf vitale Interessen interpretierten. Die Bedrohungswahrnehmung wird gleichsam für bare Münze genommen. Eine unmittelbare, geschweige denn existentielle, Gefährdung Russlands bestand nicht, bestenfalls die Antizipation eines strategischen Einflussverlustes. Zudem erklärt die defensive Sicht nicht die Handlungskalküle und die Entscheidungsketten. Sie versäumt jedoch vor allem zu belegen, worin denn ein Gleichgewicht bzw. Interessenausgleich mit Russland hätte bestehen sollen. Darüber hinaus erklärt sie nicht den Zeitpunkt des russischen Strategiewechsels, sie unterstellt vielmehr, dass allein westliche Maßnahmen das Sicherheitsdilemma heraufbeschworen.

Situative Eskalation

Für einen vorab existierenden Meisterplan für die Krimannexion und die Donbass-Session gibt es keine hinreichenden Belege. Erste Anzeichen für eine entsprechende Option sind seit September 2013 erkennbar. Indizien sprechen dafür, dass die Krimannexion und der Versuch, dieses Szenario in der Ostukraine zu imitieren, einem situativen Kalkül entsprangen, in dem Putin existierende Pläne aktualisierte und die Eskalationsdominanz auf seiner Seite wähnte. Der frühere Kremlberater Gleb Pavlovsky äußerte Ende März 2014, dass es einen ausgearbeiteten Plan »lange zuvor« gegeben habe, der im Generalstab seit Jahren aufbewahrt worden sei.⁴¹ Freilich gehörte Pavlovsky seit 2011 nicht mehr zur russischen Präsidialverwaltung. Der früheste Hinweis auf eine mögliche Krimannexion ist die Drohung von Putin Wirtschaftsberater Glazev bei einem Treffen ukrainischer, europäischer und russischer Politiker am 21.9.2013 in Jalta, wonach Russland im Falle der Vertragsunterzeichnung mit der EU nicht länger den Status der Ukraine als Staat garantieren und es zugunsten pro-russischer Regionen intervenieren könne, wenn diese Moskau darum baten.⁴² Das Wall Street Journal berichtete Ende März 2014, dass US-Geheimdienste das Weiße Haus im Dezember 2013 erstmals über ein russisches Interesse an Anschluss der Krim informiert hätten.⁴³

41 Yekaterina Kravtsova, »Observers Say Russia Had Crimea Plan for Years« in: *The Moscow Times*, 27.3.2014.

42 Shaun Walker, »Ukraine's EU Trade Deal Will Be Catastrophic, Says Russia«, in: *The Guardian*, 22.9.2013.

43 Adam Entous / Julian E. Barnes / Siobhan Gorman, »U.S. Scurries to Shore Up Spying on Russia«, in: *Washington Post*, 24.3.2014.

Das russische Militär hatte die Fehler des Georgienkrieges analysiert und probte Kriegsszenarien im postsowjetischen Raum mit mehreren Manövern. Generalstabschef Gerasimov entwickelte die Konzeption unkonventioneller Kriegsführung, welche die Grenze zwischen Krieg und Frieden, zwischen Innen und Außen und zwischen Rechtsbruch und legalistischem Gebaren flexibel verschiebt.⁴⁴ Doch nach Lage vorliegender Informationen wurde die Entscheidung über die Krimannexion erst im Umfeld des Sturzes von Präsident Janukovyč getroffen. Laut Putins Einlassungen ein Jahr nach der Annexion traf sich der russische Sicherheitsrat am 22./23.2.2015, um die Rettung des flüchtigen ukrainischen Präsidenten zu organisieren und die Krim einzuverleiben.⁴⁵

Welche Faktoren beeinflussten die Einschätzung der militärischen Aussichten? Der Westen hatte 2008 (Georgienkrieg) auf rote Linien verzichtet, er reagierte ohne Strategie, wie das russische Militärprotektorat über georgische Territorien hätte verhindert werden können. Nach 2008 wurde die Rede von der strategischen Partnerschaft und der Modernisierungspartnerschaft so fortgesetzt, als ob kein Anschluss Südossetiens und Abchasiens stattgefunden hätte. Putin konnte auf westliche Konfliktvermeidung bauen, auf die amerikanisch-europäische Uneinigkeit und die sukzessive Anerkennung von De-facto-Regimen. Dies dürfte Putin ermuntert haben, die Grenzen des militärischen Agierens im Falle der Ukraine hinauszuschieben – eine Politik am Rande des Abgrunds, die davon ausging, dass der Westen den Abgrund mehr fürchtet als er selbst. Mit der Eskalation erreichte Putin mehrere Teilziele: Er führte der ukrainischen Regierung vor, wie wenig westliche Partner sie unterstützen und wie ineffektiv die NATO ist. Gleichwohl fehlten Planungen, wie die Krim und der Donbass nach der Annexion bzw. der Sezession verwaltet und ökonomisch stabilisiert werden sollten. Plutokratische Anarchie, Improvisation, der Verlust öffentlicher Sicherheit und wachsende Unzufriedenheit der Separatisten über die russische Regierung folgten.

Putins Rede von der Zugehörigkeit von Neurussland zu Russland annoncierte in 2014 eine mögliche Landnahme über die selbsternannten Volksrepubliken Lugansk und Donetsk hinaus; und dies würde der offensiven Lesart entsprechen.⁴⁶ Bei Neurussland handelt es sich um jenes zarische Gouvernement, das den Süden der Ukraine, das historische Bessarabien, Teile der Ostukraine und Südrusslands umfasste und bis 1802 bestand. Doch nachdem das Neurussland-Projekt mehr Kosten verursachte als potentielle Gewinne versprach, wendete sich die russische Propaganda ab Frühjahr 2015 davon wieder ab – ein weiterer Beleg für situative statt strategisch-offensive Kalküle.

44 Gerasimov auf der Moskauer internationalen Sicherheitskonferenz am 23.5.2014, <http://www.youtube.com/watch?v=npw9-2iryF4> sowie <http://www.szona.org/genshtab-rf-metodi-voini/>.

45 Putin Reveals Secrets of Russia's Crimea Takeover Plot, BBC 9.3.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-31796226>.

46 Putin: Vostok Ukrayny – eto Novorossija, kotoruji bol'sheviki zachem-to otdali Ukraine, 17.4.2014, fakty-ictv.ua/ru/index/view-media/id/59686.

Radikalisierung der Innenpolitik

Die These von der Fortsetzung der Innenpolitik durch Außenpolitik gilt für Demokratien, die durch innere Legitimationszwänge gebändigt werden, aber auch für autoritäre Staaten, die auf Bündnispartner und innere Vetomächte wenig Rücksicht nehmen. Für eine innere Erklärung spricht, dass es weniger kollektive Führung als zu Sowjetzeiten gibt, potentielle Vetomächte marginalisiert sind und der militärisch-industrielle Komplex zu einer reservierten Domäne avancierte. Das Regime befindet sich demnach in einem Prozess fortschreitender Selbstradikalisierung, und zwar infolge der selbst geschaffenen innen- wie außenpolitischen Überlebenszwänge. Putins Regime wäre nicht durch die EU-Orientierung der Ukraine, sondern durch die Legitimationskrise des »weichen Autoritarismus« bedroht – am Ende des Liberalisierungsexperiments unter Präsident Medvedev standen unkontrollierbare Liberalisierungserwartungen und Massenproteste.

Die Informationspolitik des russischen Sicherheitsrates ist spärlich, doch vor den Wendepunkten – der Krimannexion, der offenen Unterstützung der Separatisten, den Minsker Waffenstillstandsabkommen – traf sich stets der Sicherheitsrat.⁴⁷ Der Kreis der relevanten Entscheidungsträger hat sich signifikant verengt, selbst das Kabinett scheint nur noch begrenzt dazuzugehören. Folgt man der innenpolitischen Sicht, dann sind es Putin und seine Sicherheitsapparate, die eine präventive Konterrevolution im Innern und außenpolitisch Revisionismus betreiben, freilich aufgrund fehlender »checks and balances« mit einem hohen Maß an Voluntarismus. Putins aggressive Außenpolitik wäre Ausdruck einer negativen Integration, um von den strukturellen Ursachen für den Niedergang des russischen Petrostaates abzulenken, denn die Wirtschaft leidet unter niedrigen Exporterlösen und den Sanktionen, die Bevölkerung muss höhere Preise zahlen und das Rentensystem befindet sich in kritischer Lage, die Regionalbudgets sinken. Der Kreis derjenigen, die von Patronage und Klientelismus profitieren, verengt sich, damit wächst der innere Systemdruck. Es ist jedoch gerade die Mischung aus Patronage und Klientelismus, ideologisch aufgeladenen Sicherheitsapparaten und Integration durch Militarisierung, die das Überleben von Autokraten selbst im Angesicht tiefer Regimekrisen sichern soll.⁴⁸

In ungewisser Lage liegt der Rückgriff auf historische Analogien nahe, um mögliche Dynamiken aufzuzeigen. Putins autoritärer Nationalismus gemahnt an die frühen »fasci«, die der tiefen Krise der traditionellen Ordnung und des Liberalismus entsprangen, über Massenmedien für den Kriegseintritt Italiens trommelten, gewaltsam gegen Kriegsgegner vorgingen, von Industriellen ausgehalten wurden, sich trotzdem plebeisch gerierten und eine tief empfundene Niederlage revidieren wollten.⁴⁹ Ein Auto-

47 www.scrf.gov.ru/persons/sections/6/.

48 Steven R. Levitsky / Lucan A. Way, »Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability« in: *Perspectives on Politics* 10, No. 4 (2012), S. 869-889.

49 Die These von einer möglichen Faschisierung findet sich in einer Stellungnahme von 52 namhaften russischen Intellektuellen vom 14.5.2014, darunter Vladimir Vojnović, Leonid

krat, der neben Mussolini ein Rollenmodell für Putin abgeben könnte, ist zudem Robert Mugabe in Simbabwe.⁵⁰ Mugabe, der seit 1980 an der Macht ist, galt zunächst wie Putin als kluger Modernisierer. Doch in den 1990er Jahren setzte er aus Furcht vor einem Machtverlust durch die politische Liberalisierung zunehmend auf die Sicherheitsapparate. Er hält sich an der Macht trotz Wahlfälschungen und Repression, trotz grassierender Korruption, rapider Verelendung, Hyperinflation und internationaler Isolation.

Selbst wenn den nationalistischen Ideologien, im Unterschied zum Mobilisierungspotential faschistischer Weltanschauungen, kein eigenständiger Status zugestanden werden sollte, hat der Ukrainekonflikt Pfadabhängigkeiten geschaffen. Die Fundamentalisierung der ideologischen Abgrenzung, die mediale Kriegspropaganda und der Zuwachs an Autonomie nationalistischer Gruppen ist durch den Krieg forciert worden. Gegenüber dem »moderaten Konservatismus« unter Präsident Medvedev hat sich die nationalistische Agitation und Propaganda während der dritten Amtszeit Putins zu einem umfassenden Kampf gegen innere und äußere Feinde gewandelt, selbst wenn der Krieg in der Ukraine mitrichten auf einem »Volkswillen«, vergleichbar einer August-1914-Stimmung, gründet. Der offizielle Nationalismus, d.h. die Staatsvergottung und die Behauptung eines russischen Sonderweges, der kulturelle Nationalismus, d.h. der Ethno-Nationalismus, die Orthodoxie und die eurasische Betonung einer eigenen Zivilisation, und die politisch-mediale Instrumentalisierung von Freund-Feindbildern sind inkonsistent und doch bestärken sie sich wechselseitig.⁵¹ Der Krieg, die Propaganda und die diversen nationalistischen Gruppen lassen sich nicht mehr als instrumentelle Fortsetzung der Politik steuern und kontrollieren. Das Putinsche Regime befindet sich mithin in einer autoritären Radikalisierungsdynamik, die aus endemischen Konflikten und selbst gewählten Konfliktstrategien resultiert und der es sich nur zum Preis eines Gesichts- und Legitimationsverlustes entziehen kann.⁵² Dem Historiker Heinrich-August Winkler ist zuzustimmen, wenn er die Sowjetunion gerade aufgrund ihrer Ideologie für berechenbarer hielt als das heutige Russland.⁵³ Nicht eine Ideologie, sondern das eklatante Missverständnis zwischen dem Selbstbild und den Regimefähigkeiten führen folglich zu aggressivem Verhalten, weil es nur zu immer höheren Kosten deckungsgleich gebracht werden kann.

Gozman, Michail Kas'janov, Boris Nemcov, Jurij Ryžkov, Georgij Satarov, Ljudmila Ulickaja, Leonid Šejnis, Lilia Ševcova, www.chaskor.ru/article/eto_uzhe_pochti_totalitarnoe_gosudarstvo_36027.

50 Timothy Scarnecchia, »The «Fascist Cycle» in Zimbabwe, 2000-2005« in: *Journal of Southern African Studies* 32, No. 2 (2006), S. 221-237.

51 Luke March, »Nationalism for Export? The Domestic and Foreign Policy Implications of the New Russian Idea«, International Studies Association Conference, New York 15-18.2.2009.

52 Andreas Heinemann-Grüder, »Die Radikalisierungsdynamik des Putinismus« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10 (2014), S. 77-85.

53 »Ein Orden für Putin – oder doch nicht?« in: *Der Tagesspiegel*, 18.9.2014; Heinrich-August Winkler, »Ein neuer Sonderweg«, in: *Der Spiegel*, 1/2015, S. 26-29.

Politische Optionen

Je nach dem zugrunde liegenden Paradigma lassen sich drei Optionen gegenüber Russland unterscheiden (sieht man von rechtspopulistischen oder Bündnissen der extremen Linken mit Putins Regime ab). Die Paradigmen basieren auf den Lehren aus dem Kalten Krieg und dem Regimewechsel seit 1989. Vereinfacht gesprochen handelt es sich um einen entspannungspolitischen, einen realistischen und einen regimetheoretischen Ansatz. Der entspannungspolitische Ansatz setzt auf Wandel durch Annäherung, der realistische auf Eindämmung und Abschreckung, der regimetheoretische geht davon aus, dass sich Russlands Außen- und Sicherheitspolitik nur infolge eines Regimewandels ändern wird.

Zentrales Motiv für Entspannung mit Russland ist die Befürchtung, dass Kritik russische Feindbilder verstärkt, damit den Hardlinern Argumente liefert und eine militärische Konfliktescalation befördert. Wenn es ein Primat der Entspannung gibt, dann am dringlichsten im Bereich der Sicherheitspolitik, d.h. der Rüstungskontrolle, der vertrauensbildenden Maßnahmen und der Kooperation in Regionalkonflikten sowie gegenüber transnationalen, fundamentalistischen Gewaltakteuren. Für einen Dialog mit Russland sprechen die Eindämmung von Kampfhandlungen und die nötige humanitäre Hilfe in den umkämpften Gebieten der Ukraine.⁵⁴ Vertreter der Entspannungspolitik gehen indes darüber hinaus, wenn sie für eine gesamteuropäische Ordnung plädieren, die innenpolitische Ordnungen für unverletzlich erklärt (Nichteinmischung), sich auf den Aufbau leistungsfähiger Staatlichkeit konzentriert (anstelle von Demokratie, Menschenrechten und freien Medien), unpolitische Wirtschaftsbeziehungen pflegt, die transformativen Ambitionen der EU reduziert und die OSZE revitalisiert.⁵⁵

Zwischen humanitärem Konfliktmanagement und Entspannung, die »Appeasement« gleicht, besteht allerdings ein Unterschied – der Politik der Beschwichtigung liegt die Annahme zugrunde, dass Putin umso entgegenkommender agiert, wenn ihm gegeben wird, was er verlangt. Freilich ist die Bilanz dieser Art von Entspannungspolitik gegenüber Putin miserabel. Die Modernisierungspartnerschaft während der ersten Amtszeit Frank-Walter Steinmeiers als Außenminister (2005–2009) setzte auf Verständnis statt Kritik. Doch die russischen Hardliner, die für eine Verschärfung des repressiven Kurses im Inneren und eine Abwendung vom Westen eintraten, setzen sich durch.⁵⁶ Der heutige Appell zum Wertedialog mutet wirklichkeitsfern an: Je intensiver er geführt wurde, umso negativer fiel das Ergebnis aus.

Die friedliche Koexistenz war das sowjetische Pendant zur Entspannungspolitik – im Kern eine Abgrenzung der Interessensphären und eine Form der Gleichgewichtspolitik. Friedliche Koexistenz würde heute bedeuten, Russland den postsowjetischen

54 International Crisis Group, »Eastern Ukraine: A Dangerous Winter«, *Europe Report* No. 235, Brüssel 18.12.2014.

55 Markus Kaim / Hanns W. Maull / Kirsten Westphal, »Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn« *SWP Aktuell* 14, Berlin, Februar 2015.

56 Andreas Heinemann-Grüder, »Wandel statt Anbiederung. Deutsche Russlandpolitik auf dem Prüfstand«, in: *Osteuropa* 7 (2013), S. 179–194.

Raum als Herrschaftssphäre zu überlassen. Statt sich jedoch mit den Lehren des Kalten Krieges und der historischen Entspannungspolitik kritisch auseinander zu setzen, wird von den Adepten der Entspannungspolitik bereits die Rede vom Kalten Krieg als fatale Rückkehr zu altem Denken tabuisiert. Dabei sind es genau die Vertreter der Entspannungspolitik, die der Logik des Kalten Krieges verhaftet bleiben, weil sie von legitimen, unverrückbaren Einflusssphären ausgehen. Ausgerechnet einige Vordenker der Entspannung verdrängen deren Voraussetzungen, nämlich den Konflikt zweier politisch, ökonomisch, gesellschaftlich und militärisch antagonistischer Blöcke, die wechselseitige Bedingtheit von Abschreckung und Entspannung, den Primat der sowjetischer Interessen gegenüber Ostmitteleuropa und das Zugeständnis eines *cordon sanitaire* an die Sowjetunion. Schließlich wurde auch die für unabänderlich gehaltene autoritäre Herrschaft anerkannt.

Jene, die dafür plädieren, gegenüber Russland zur früheren Entspannungspolitik zurückzukehren, erkennen fundamentale Unterschiede. Die Sowjetunion hegte im Unterschied zum heutigen Russland keinen Zweifel an ihrem Status, sie war status-quo-orientiert, nicht revisionistisch. Seit 1989/90 basiert die europäische Staatenwelt auf der Freiheit der Wahl des eigenen Regimes. Die vermeintlich konstruktive Form der Kommunikation, die von Vertretern der Entspannungspolitik angemahnt wird, offenbart ihre Substanz als klassische Gleichgewichtspolitik, wenn etwa Egon Bahr für eine strategische Partnerschaft mit Russland als Akt der Emanzipation von den USA plädierte.⁵⁷ Politiker und Publizisten, die sich heute zur Entspannung bekennen, sollten deshalb ihre Annahmen offenlegen und zur Kenntnis nehmen, dass Beschwichtigung zu Restauration, zur Degradierung europäischer Werte und zur Revision der europäischen Friedensordnung selbst beitragen kann. Das Plädoyer für Entspannung bzw. friedliche Koexistenz ignoriert, dass die Ukraine kein Satellitenstaat ist, den Großmächte so aufteilen können, wie es mit Polen auf dem Wiener Kongress geschah. Der entscheidende Fehlschluss der Entspannungspolitik dürfte darin bestehen, dass es eine Bestandsgarantie für autoritäre Regime angesichts pronaierter innerer Demokratisierungsbestrebungen, systematischer Menschenrechtsverletzungen und militärischer Aggression nicht geben kann.

Eindämmung und Abschreckung

»Realisten« argumentieren entweder fatalistisch oder sie rufen zu robuster Gegenwehr auf. Dialog ist folglich nicht möglich, weil Putin lügt und betrügt, weil er pokert, nicht Quartett spielt. Folglich wäre es Zeit, sich robust, d.h. auch militärisch, auf noch schlimmere Gewalt einzustellen und die von Putins Regime ausgehende Gefahr einzudämmen und abzuschrecken. Eindämmungspolitik zielt darauf, einem weiteren Ausgreifen, etwa durch Sanktionen, Einhalt zu gebieten. Für den Fall einer erneuten Eskalation der Gewalt könnte das bestehende Sanktionsregime um Export-, Import- und

57 Egon Bahr, »Kooperative Existenz. Für eine Vertrauenspartnerschaft mit Moskau und Washington« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5 (2015), S. 87–96, hier S. 95.

Finanzsanktionen erweitert werden.⁵⁸ Der Westen würde keine Schwäche zeigen, die Sanktionsfront bliebe geschlossen. Teil der Eindämmung wäre es, den Status quo zu akzeptieren, d.h. die Annexion der Krim und die Existenz der selbstproklamierten »Unabhängigen Volksrepubliken« im Donbass. Das bedeutet jedoch nicht, diese auch juristisch anzuerkennen. Der Eindämmung entspräche auch, die Abhängigkeit der EU von Gaslieferungen aus Russland durch Diversifizierung der Importe und durch eine Substitutionspolitik zu überwinden. Schließlich würde Eindämmung bedeuten, künftigen EU-Assoziiierungskandidaten politische, wirtschaftliche und militärische Hilfestellungen für den Fall russischer Intervention zu geben.

Abschreckung ginge über Eindämmung hinaus. Die NATO würde signalisieren, wo die »rote Linie« verläuft, bei deren Überschreiten das militärische Ungleichgewicht zwischen Russland und der Ukraine vermindert würde und für den Fall erneuter russischer Kampfhandlungen erkennbare, glaubwürdige und damit abschreckende militärische Gegenreaktionen einsetzen. Abschreckung könnte in einer robusten internationalen Friedensmission bestehen, dem internationalen Schutz der ukrainischen Grenze, in der Lieferung von Panzerabwehrwaffen, von Flugabwehrraketen, in Überwachungsdrohnen, militärischer Ausbildung, der Entsendung von Militärberatern bis hin zu einem Membership Action Plan der NATO und der Aufnahme von Verhandlungen über die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine.

In Deutschland gilt militärische Abschreckung freilich als Tabu, da sie das Risiko birgt, eine Eskalationsspirale in Gang zu setzen. Eindämmung und Abschreckung wären für die EU-Staaten zudem teuer. Gleichwohl gilt es abzuwagen, ob fehlende Abschreckung nicht selbst zur Eskalation beiträgt. Eine Lehre aus der militärischen Expansion zwischen den Abkommen von »Minsk I« und »Minsk II« besteht darin, dass Diplomatie und Sanktionen nicht ausreichen, um Russlands Vormarsch zu stoppen. Insofern sollte der politischen Führung in Moskau früher und eindeutiger signalisiert werden, welche massiven Konsequenzen ein weiterer Völkerrechtsbruch hätte. Die Bundesregierung möchte angesichts des desolaten Zustandes der ukrainischen Streitkräfte und der Rolle nichtstaatlicher Gewaltakteure indes keine sicherheitspolitische Mitverantwortung für die Ukraine übernehmen. Abschreckung jenseits des NATO-Bündnisses lehnen deutsche Politiker nahezu einmütig ab. Eine Eskalationsgefahr bestünde vor allem dann, wenn die Ukraine zur militärischen Machtprojektion jenseits der Selbstverteidigung befähigt würde oder Waffen für völkerrechtlich und rechtsstaatlich nicht gedeckte Zwecke gebraucht würden. Waffenlieferungen an die Ukraine sollten mithin an die Befolgung des Kriegsvölkerrechtes geknüpft werden. Sofern kein Schutz durch die internationale Gemeinschaft – ein Mandat des UN-Sicherheitsrates – oder eine Regionalorganisationen gewährt wird, hat jeder Staat das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung (Art. 51 UN Charta). Von daher kann der Anspruch darauf auch der Ukraine nicht mit völkerrechtlichen Argumenten verwehrt werden.

58 Andreas Umland, »Kein russisches Öl mehr!«, *Zeit online*, 25.2.2015, www.zeit.de/politik/ausland/2015-02/russland-oelimporte-eu-embargo.

Wandel in Russland

Am weitreichendsten wäre eine Politik, die auf Regimewandel in Russland setzt. Externe Ansatzpunkte für Demokratieförderung sind begrenzt auf Austauschprogramme, Städtepartnerschaften, die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, die sich demokratischen Werten verschreiben, westliche Massenmedien, die sich an die russische Gesellschaft richten, sowie Visaerleichterungen. Demokratischer Wandel muss freilich von innen wachsen, Mehrheiten finden, durch Parteien und Eliten gestützt werden – nur dann bieten sich hinreichend Ansatzpunkte. Ein autoritäres Regime wie jenes, das unter Putins Herrschaft aufgebaut wurde, benötigt freilich das Feindbild des Westens, die äußere Spannung und periodisch Krisen zum Zwecke des inneren Machterhalts. Modernisierung und Liberalisierung bedrohen das auf Patronage und Klientelismus basierende Regime. Eine Regimeöffnung wird folglich erst dann wahrscheinlich, wenn anstelle der negativen Integration durch Nationalismus und Krieg sich die Aufmerksamkeit der Gesellschaft und der modernisierungsbereiten Teile der Elite wieder auf die Defizite des Regimes richtet.

Ein positiver Langzeiteffekt des »Neuen Denkens« unter Gorbatschow lag in der Aufweichung des Bildes vom feindlichen Westen. Das Angebot einer künftigen EU-Assoziation mit Russland würde einer Einladung gleichen, mit Hilfe der konstitutionellen Normen der EU das autoritäre Regime zu überwinden. Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und der Eurasischen Union, einschließlich einer für Russland kompatiblen Assoziation mit der EU, könnte Wandel durch Handel befördern, allerdings sollte dies erst geschehen, nachdem Russland die Ukraine als souveränen, gleichberechtigten Staat anerkennt. Ein Systemwandel in den autoritären Nachfolgestaaten der Sowjetunion muss jedoch nüchtern mit eigenen Kapazitäten sowie gegen Gefahren der Destabilisierung abgewogen werden. Niemand kann garantieren, dass nach Putin eine liberale oder gar demokratische Regierung an die Macht kommt. Das Argument, Putin wäre gegenüber den noch radikaleren Nationalisten das kleinere Übel, gemahnt freilich an die mitnichten nachhaltige Präferenz für autoritäre Stabilisierung, die in der Vergangenheit gegen die *Solidarność* in Polen oder gegen den Arabischen Frühling in Ägypten unter Mubarak oder in Libyen unter Gaddafi vorgebracht wurde. Gerade weil die innen- und außenpolitische Gefahr einer Regimeradikalisierung real ist, sollte die Abgrenzung zum Putinschen Regime unmissverständlich markiert werden. Wenn die entscheidende Triebkraft für Russlands Außenverhalten in der Innenpolitik liegt, kann kooperative Außen- und Sicherheitspolitik längerfristig nur von einem Regimewandel erwartet werden.

Was lehrt der Konflikt?

Einige der Lehren des Ukrainekonfliktes sind offensichtlich, andere umstritten. Offensichtlich bedarf es mehr Frühwarnung, verlässlicher Information und Expertise, zudem ist mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit über militärisches Verhalten im postsowjetischen Raum vonnöten. Eine direkte Koordination von wechselseitigen Erwartungen

misslang, weil der Bestand geteilter Wertvorstellungen zwischen Russland und dem Westen bereits seit Jahren auf ein Minimum geschrumpft ist. Das ist auch der Grund, weshalb keine Institutionen der Konfliktregelung entstanden und die OSZE, der NATO-Russland-Rat und der UN Sicherheitsrat blockiert sind. Doch obschon Nullsummenspiele tendenziell zu Kriegen oder Revolutionen neigen, sind sie nicht unvermeidlich.

Da Kriege sich nicht durch ferne Aussichten auf den demokratischen, den gerechten oder den positiven Frieden verhindern lassen, müssen zwei grundsätzliche Fragen beantwortet werden. Erstens: Wie lassen sich Erwartungen wechselseitig so vermitteln, dass auf der jeweils anderen Seite ein möglichst realistisches Bild von den Präferenzen und beabsichtigten Handlungen entsteht? Zweitens: Wie kann Kommunikation über Intentionen durch Handeln ergänzt werden, welches das strategische Kalkül der Gegenseite so beeinflusst, dass die eigenen Präferenzen berücksichtigt werden und Zusagen und Verpflichtungen vollstreckbar werden?⁵⁹ Die Identifikation von Intentionen – was will ich, was will der andere? – setzt Selbst-Identifikation voraus: Was wollen die EU, die NATO und die USA mit welchem Grad an Selbstverpflichtung gegenüber Russland, der Ukraine und anderen postsowjetischen Staaten erreichen? Das Identifikationsproblem besteht in der diffusen Finalität der Nachbarschaftspolitik der EU. Eine Lehre besteht folglich darin, eigene Absichten gegenüber Russland und Assoziationskandidaten wie der Ukraine deutlich auszusprechen und zugleich das Bild von Russlands Absichten nicht durch Wunschdenken zu trüben.

Für die Frage nach den eigenen Handlungen, die nötig wären, um strategische Kalküle der Außen- und Sicherheitspolitik Russlands vom Nullsummenspiel zugunsten eines Mehr-Ebenen-Spiels zu ändern, können hier nur einige Überlegungen skizziert werden. Ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates stehen außerhalb der Vollstreckbarkeit des Völkerrechts. Wenn die Klage über Völkerrechtsverletzungen durch ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates also verpufft und schwache Organisationen wie die OSZE keine Sanktionsmacht haben und eine Delegation an Dritte (Konfliktmediatoren) zwischen Großmächten entfällt, dann lässt sich Eskalationsverhalten nur durch die Verflechtung von Verwundbarkeit transformieren. Wie können Regeln zwischen und gegenüber Akteuren durchgesetzt werden, die sich keiner unabhängigen dritten Partei unterwerfen? In der ökonomischen Literatur wird der wechselseitige Tausch von Geiseln – meist hochwertige Güter, die an den Betrogenen fallen – als Mittel zur Durchsetzung von Verträgen beschrieben.⁶⁰ Eine hinterlegte Sicherheit erhöht den Anreiz, die eigenen Handlungsabsichten offenzulegen. Selbst wenn der Anreiz für Betrug

59 Grundsätzlich: Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge 1960.

60 Oliver E. Williamson, »Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange«, in: *American Economic Review* 4 (1983), S. 519–540; Joanne E. Oxley, »Appropriability Hazards and Governance in Strategic Alliances: A Transaction Cost Approach« in: *The Journal of Law, Economics & Organization* 2 (1997), S. 387–409; Kazuya Nakayachi; »Motoki Watabe: Restoring Trustworthiness after Adverse Events: The Signaling Effects of Voluntary »Hostage Posting« on Trust« in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2 (2005), S. 1–17.

hoch ist, verliert der Betrüger, was er deponiert hat, d.h. seine Geisel. Allerdings funktioniert die Geisel nur, wenn jener, der sie stellt, weiß, dass sie vom Geiselnehmer zerstört werden kann. Das wechselseitige Stellen von Sicherheiten beruht auf bewusster, institutionalisierter Verletzbarkeit.

In den internationalen Beziehungen ist das Stellen von Geiseln weitgehend außer Gebrauch geraten. Zwischen verfeindeten oder misstrauischen Monarchien gehörte der Austausch von Geiseln traditionell zur Sicherstellung von Wohlverhalten. Aber da Prinzessinnen nicht mehr an den gegnerischen Hof vermaßt werden können, müssten andere Sicherheiten gestellt werden. Ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates könnten Vertrauen stärken, indem sie Absichtserklärungen hinterlegen, sich im Falle einer Völkerrechtsverletzung einer unabhängigen Untersuchung durch den UN-Sicherheitsrat und den Internationalen Strafgerichtshof zu unterwerfen. Rivalen würden sich gleichermaßen dem Risiko eines ungewissen juristischen Prozesses aussetzen. Das Vertrauen würde durch die Akzeptanz von vorab definierten Sanktionen für den Fall von Regelverletzung gestärkt. Durch deklarierte, freiwillige Akzeptanz des Monitoring und das Zugänglichmachen von kritischen Informationen, z.B. zur Dislozierung von Truppen und militärischem Gerät, würden rivalisierende Konfliktparteien sich dem Risiko aussetzen, der Lüge oder des Betrugs überführt zu werden. Ob solche Geiseln gestellt werden, hänge von reziproker Bereitschaft ab – sie wäre ein Test auch für die Bereitschaft westlicher Vormächte, sich nicht nur als Advokaten des Völkerrechts zu präsentieren, sondern sich dessen Urteilen zu unterwerfen. Wer sich nicht allein auf die (instabile) Aktions-Reaktion-Dynamik von militärischen Drohungen verlassen möchte, müsste bereit sein, Geiseln zu stellen.

Zusammenfassung

Russlands außenpolitisches Entscheidungsverhalten gleicht einem Enigma. Vier Erklärungen konkurrieren, um Russlands Ukrainepolitik zu verstehen: offensive Interpretationen, einschließlich imperialer Deutungen, der defensive Neorealismus, eine situative und eine innenpolitische Interpretation. Der Aufsatz diskutiert die Erklärungskraft der jeweiligen Argumente. Aus den konzeptionellen Ansätzen ergeben sich unterschiedliche Politikoptionen: eine Rückkehr zur Entspannungspolitik, Eindämmung und Abschreckung oder ein nötiger Regimewandel in Russland. Der Ukrainekonflikt lehrt, dass der Westen seine finalen Handlungsabsichten definieren, kommunizieren und glaubwürdig vertreten muss. Zudem gilt es, die Konsequenzen von Regelverletzungen künftig zu vereinbaren, damit Akteure, die Regeln verletzen, vorab abschätzen, welche Kosten auf sie zukommen.

Summary

Russia's foreign policy decision-making process is an enigma. Four explanations compete in order to understand Russia's Ukraine policy: offensive interpretations, includ-

ing imperial readings, defensive neorealism, a situational and a domestic politics interpretation. The article discusses the explanatory power of the respective approaches. Different policy options follow from the conceptual approaches – a return to détente, containment or deterrence or a necessary regime change in Russia. The Ukraine conflict teaches lessons for Western policy – it must define, communicate and credibly commit itself to its ultimate intentions. Furthermore, agreements on the consequences of violations of rules of behavior are necessary in future. Any actor violating rules should be able to calculate in advance the costs of rule violation.

Andreas Heinemann-Grüder, Detente, Containment or Regime Change? Paradigms of International Relations and Policy Options vis-à-vis Russia

Religion – konfliktreibend oder friedensfördernd?



Religion in der Friedens- und Konfliktforschung

Interdisziplinäre Zugänge zu einem multidimensionalen Begriff

ZeFko Sonderband | 1

Herausgegeben von PD Dr. Ines-Jacqueline Werkner
2016, 341 S., brosch., 69,- €

(Sonderpreis für Bezieher der Zeitschrift ZeFko 51,75 €
Sonderpreis für Mitglieder der AFK 29,- €)

ISBN 978-3-8487-2455-0

eISBN 978-3-8452-6614-5

www.nomos-shop.de/26090



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter:
www.nomos-eibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos