

Vermitteln, verhandeln, verzweifeln

Wie der Ukraine-Konflikt zur westlich-russischen Dauerkrise wurde

Andreas Rinke | **Das Jahresende 2013 markierte den Beginn eines dramatischen Wandels im Verhältnis zwischen Deutschland und Russland: Moskau verlor das Vertrauen Berlins. Etwa ab März 2014 wich der Modus des Krisenmanagements auf deutscher Seite der Überzeugung, dass man sich auf eine langfristige Konfrontation einstellen müsse. Protokoll einer Entfremdung, Teil 2.**

Die Eingliederung der ukrainischen Krim in das russische Staatsgebiet am 18. März 2014 war der Beginn einer neuen Phase in Berlins Beziehungen zu Moskau. Unabhängig vom seit Monaten andauernden Streit zwischen der EU und Russland über das EU-Assoziierungsabkommen der Ukraine, unabhängig auch von der unausgesprochenen Konkurrenz über den künftigen Kurs der Ukraine sah man den Schritt als Einschnitt in die europäische Nachkriegsordnung. Die Annexion war der Abschluss einer Phase der Ernüchterung über die Politik des russischen Präsidenten Wladimir Putin, die seit dessen Rückkehr in den Kreml im Jahr 2012 die Russland-Politik Berlins Schritt für Schritt veränderte. Wie das geschah, soll hier in Phasen nachgezeichnet werden. Grundlage sind, wie schon bei der Rekonstruktion der Phase bis zum März 2014,¹ Gespräche mit den handelnden Akteuren – Politikern, Beamten, Geheimdienstlern – über den Zeitraum zwischen März und Dezember 2014.

Mehrere Trends prägen diese Zeit. Auch in diesen Monaten blieb es bei einer sehr engen, teilweise mehrfach täglichen Abstimmung zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank-Walter Steinmeier, obwohl sich immer wieder kleinere Meinungsverschiedenheiten zeigten und Ereignisse wie der Europawahlkampf vorübergehend die Spannungen in der Großen Koalition verstärkten. Innerhalb der EU (und in der Abstimmung mit den USA) übernahm die Bundesregierung eine immer zentralere Rolle bei den diplomatischen Bemühungen, aber auch beim Sanktionskurs gegen Russland – von einer kurzen Phase intensiverer amerikanischer Aktivitäten im April einmal abgesehen. Der Sanktionskurs wurde in Berlin in dieser Zeit nie grundsätzlich infrage gestellt,

¹ Andreas Rinke: Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert, IP Mai/Juni 2014, S. 33–45.

gerade weil alle Mitglieder der Bundesregierung eine militärische Antwort für unmöglich und unsinnig hielten. Deutschland spielte im Übrigen auch deshalb in diesen Monaten die zentrale Rolle in Europa, weil die EU-Institutionen wegen der Europawahl und dem nahenden Ende der Amtszeit der EU-Kommission fast keine eigenständige Rolle mehr hatten. „Deutschland kann die Verantwortung in der Ukraine-Krise nicht abgeben – es ist niemand da, der sie nehmen würde“, um einen deutschen Spitzendiplomaten zu zitieren.

Auf Sanktionskurs, März bis April 2014

Die aufgrund der Maidan-Proteste in Kiew Anfang 2014 einsetzende Vermittlungstätigkeit der Bundesregierung und der EU mündet im März in eine Phase der Vorbereitung der ersten Sanktionen gegen prorussische Akteure in der Ukraine und später auch gegen Russland. Das zentrale Datum ist der 6. März, als die EU-Verhandlungen über Visaerleichterungen mit Russland ausgesetzt werden und man ein dreistufiges Sanktionsverfahren beschließt – womit in der letzten Stufe erstmals ausdrücklich Wirtschaftssanktionen genannt werden. Als Putin am 18. März und damit nur zwei Tage nach dem umstrittenen Abspaltungsreferendum überraschend schnell die Eingliederung der Krim in das russische Staatsgebiet verkündet, reagiert die EU prompt. Bereits am 17. März, einen Tag nach dem Referendum, hat sie die ersten 21 Personen auf eine Sanktionsliste gesetzt, die Visa- und Kontensperren vorsieht. Am 24. März sagen die westlichen G-7-Staaten die Teilnahme am G-8-Gipfel im russischen Sotschi ab.

Auch nach der formellen Annexion der Halbinsel bleibt es beim Dreiklang „Gespräche mit Moskau, notfalls Sanktionsausweitung und Hilfen für die Ukraine“. Auf allen drei Ebenen geht man gleichzeitig voran. Im Vordergrund steht nun ganz deutlich, dass Berlin und die europäischen Partner eine Ausweitung des Konflikts über die Krim hinaus vermeiden wollen.

Dazu dient etwa der maßgeblich von Deutschland betriebene Beschluss vom 21. März, eine OSZE-Beobachtermission in die Ukraine zu entsenden. Verstärkt kreisen die Diskussionen zudem darum, was die EU und auch die NATO für die anderen Länder der Region tun können. Auf dem EU-Gipfel am 20. März erhält die Kommission den Auftrag, konkrete Wirtschaftssanktionen gegen Russland vorzubereiten – womit sie sich viel Zeit lässt. Aber schon die Spekulation über Sanktionen trifft Russland, weil internationale Firmen und Geldgeber ihre Investitionen zurückstellen oder streichen.

Die Ungewissheit über die weiteren Absichten Moskaus löst in Berlin eine neue Strategiedebatte aus, die zumindest vorübergehend Differenzen in der Großen Koalition zutage treten lässt. Es gibt eine Reihe von offenen Fragen: Macht Putin nach der Krim-Annexion halt oder beansprucht er weitere Gebiete der Ukraine? Tragen EU und vor allem NATO zu einer Spaltung Europas bei, wenn sie als Antwort auf Moskaus Vorgehen ihre Präsenz in den osteuropäischen Partnerländern verstärken oder gar weiteren Ländern eine Beitrittsperspektive geben? Ist die gewünschte erneute Einbindung Russlands in Ge-

„Es ist niemand da, der Berlin die Verantwortung in der Krise abnimmt“

sprache über die Zukunft der Ukraine vielleicht nur um den Preis möglich, den Verlust der Krim als ukrainisches Staatsgebiet zu akzeptieren?

Zumindest die letzte Frage wird von Merkel und Steinmeier mit einem klaren Nein beantwortet. Die Kanzlerin erinnert mehrfach daran, wieviel Geduld für die Erlangung der deutschen Einheit nötig war. Anfang April gibt es in der Großen Koalition dennoch kleinere Scharmützel über die Russland-Politik, die auch als Konkurrenzkampf zwischen Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Außenminister Steinmeier gewertet werden. Am Ende tra-

„Putin sagt das eine, tut aber das andere“, heißt es in Regierungskreisen

gen beide den Entschluss mit, dass die NATO ihre Luft- raumüberwachung im Baltikum verstärkt und weitere Manöver im Osten abhält. Eine dauerhafte Stationierung von NATO-Einheiten in Osteuropa lehnt Berlin weiter ab. Die Grundlinie in der Regierung bleibt somit unumstritten.

Denn auch nach der Abspaltung der Krim sehen weder das Kanzleramt noch das Auswärtige Amt eine EU- oder gar NATO-Mitgliedschaft für die Länder der Östlichen Partnerschaft auf der Tagesordnung, dafür aber sehr viel stärkere Hilfen für die Ukraine, Moldau und Georgien. Sowohl Merkel als auch Steinmeier betonen teilweise wortgleich, dass Russland aus Berliner Sicht mit der Annexion eine rote Linie überschritten hat. Die beginnende Eskalation in der Ostukraine stellt wieder Einigkeit in der Regierung her.

Denn mit Schrecken wird vermerkt, dass Putin im April im russischen Fernsehen konsequent den Begriff „Neurussland“ für die Ostukraine verwendet – so bezeichnen russische Nationalisten das Gebiet der ukrainischen Schwarzmeerküste bis Odessa. Da die Krim in hohem Maße bei der Wasser-, Strom- und Gasversorgung von der Ukraine abhängig ist, befürchtet man nun eine Ausweitung des Konflikts, um einen Landkorridor zu schaffen.

Die drohende Eskalation ruft auch die Amerikaner auf den Plan, die bis dahin den Europäern die Führung in der Krise überlassen hatten. Präsident Barack Obama steht innenpolitisch unter Druck, aktiver zu werden. Außenminister John Kerry betreibt maßgeblich das Zustandekommen einer Konferenz in Genf, auf der am 17. April die Außenminister Russlands, der Ukraine, der USA und der EU überraschend eine weitreichende Erklärung unterzeichnen, die unter anderem die Entwaffnung aller illegalen Truppen und die Räumung besetzter Städte in der Ostukraine vorsieht. Noch in Genf setzt Kerry mit dem Osterwochenende eine Frist, bis zu der er Erfolge sehen will. Parallel treibt vor allem Deutschland die Ausweitung der OSZE-Rolle voran.

Doch der Eindruck eines Durchbruchs trägt. Nur einen Tag später lehnen die prorussischen Separatisten die Vereinbarung ab. Nach Einschätzung deutscher Topdiplomaten machen in diesen Tagen auch die Amerikaner eine Erfahrung, die die Haltung der Bundesregierung bereits zuvor maßgeblich geprägt hat: „Putin sagt das eine, macht aber das andere“, heißt es in Regierungskreisen. Man geht nicht von einer klaren Strategie des Kremls aus, glaubt aber nicht daran, dass Moskau keinen Einfluss auf die Separatisten habe.

Die Tage nach Genf bedeuten eine erneute Ernüchterung. In einer Telefonkonferenz sind sich Obama und die wichtigsten EU-Regierungschefs einig, dass

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Russland die Separatisten in Wahrheit eher anfeuert als bremst. Die westliche Reaktion auf die Krise erhält erstmals eine eindeutig militärische Komponente. Die USA kündigen die vorübergehende Entsendung von 600 Soldaten nach Polen und ins Baltikum an, um dort die Sorgen vor einer Ausweitung des Konflikts zu zerstreuen. Mit dem Doppelsignal militärischer Stärke und verstärkter Diplomatie will Obama auch dem innenpolitischen Druck begegnen.

Eskalation in der Ostukraine, OSZE-Geiseln, Wahlen, 25. April bis 25. Mai

Eine wichtige atmosphärische Wende erfährt der Konflikt, als am 25. April 13 OSZE-Beobachter, darunter vier Deutsche, in der Ostukraine entführt werden. Plötzlich sind westliche Regierungen nicht mehr nur Vermittler, sondern direkt Betroffene. Die Umstände des Kidnappings und die anschließende Präsentation der Geiseln durch die selbsternannten „Bürgermeister“ in der Stadt Slawiansk führen gerade in Deutschland dazu, dass man in den Separatisten eher Banditen denn Freiheitskämpfer sieht. Nach Ansicht westlicher Geheimdienste deutet die professionelle Geiselnahme zudem darauf hin, dass russische Spezialkräfte involviert sind.

Erneut zeigt Berlin Einigkeit. Am 25. April kündigt Merkel nach einem erfolglosen Telefonat mit Putin an, dass die EU eine zweite verschärfte Stufe der Sanktionen vorbereiten werde. Am Tag darauf fordert eine G-7-Erklärung, zügig weitere Sanktionen gegen Russland zu verhängen. Am 28. April erweitert die EU dann ihre Sanktionsliste. Vor allem die USA gehen einen qualitativen Schritt weiter, indem sie mit dem Chef des russischen Ölkonzerns Rosneft, Igor Setschin, eine zentrale Figur in Moskau mit Strafen belegen.

In der Ostukraine eskaliert die Lage derweil weiter: Am 30. April stürmen Separatisten auch noch die Bezirksverwaltung in Luhansk. Und am 2. Mai gibt

es bei Auseinandersetzungen und einem Brand in einem Gewerkschaftshaus in Odessa mehrere Dutzend Tote – wer dafür verantwortlich ist, bleibt ungeklärt. Immerhin gelingt am 3. Mai die Freilassung der OSZE-Beobachter. In Berlin wird dies vor allem damit erklärt, dass man im Kreml gemerkt habe, wie negativ sich die Geiselnahme auf das Image der Separatisten ausgewirkt hat. Außerdem wird ein Zusammenhang mit der bevorstehenden Merkel-Reise nach Washington hergestellt. Schließlich sende die russische Regierung immer vor wichtigen Treffen Zeichen der Deeskalation aus.

Für die Bundesregierung beginnt ein argumentatives Doppelspiel, das in den kommenden Monaten prägend für die Debatte im In- wie im Ausland sein wird: Einerseits muss Merkel auch in Washington erneut den Eindruck zer-

**Besonders die vom Gas
abhängigen EU-Länder
fürchten eine Eskalation**

streuen, Deutschland sperre sich angesichts seiner früheren Sonderbeziehungen mit Russland und aus ökonomischen Interessen gegen verschärfte Sanktionen. Gleichzeitig erinnert sie US-Präsident Obama daran, dass es in der EU nun einmal unterschiedliche Interessen gebe; besonders die sechs EU-Länder, die zu 100 Prozent von russischen Gasimporten abhängig seien, fürchteten sich vor einer Eskalation. Deutschland wolle zwar führen, aber aus einer alle einbeziehenden Mittelposition heraus.

Die auch in Berlin als kurzatmig empfundene amerikanische Außenpolitik richtet ihre Hauptaufmerksamkeit derweil längst wieder auf andere Themen wie den beginnenden Vormarsch des IS. Später kommt noch Ebola hinzu. Washington macht künftig alle Sanktionsschritte mit und geht sogar oft einen Schritt weiter als die EU, überlässt aber die Gespräche mit Moskau im Wesentlichen den Deutschen. In Berlin sieht man das nicht ungern, zumal die US-Regierung auch als gespalten wahrgenommen wird: Außenminister Kerry gilt eher als Vermittler im deutschen Sinne, US-Vize Joe Biden und Obamas Sicherheitsberaterin Susan Rice dagegen gelten als Scharfmacher mit wenig Sinn für europäische Realitäten, als Politiker, die die Ukrainer eher noch zu unbedachten Gesten aufstacheln.

Die deutsche Politik macht erneut ernüchternde Erfahrungen mit Moskau. Steinmeiers Vorschlag einer zweiten Genfer Konferenz wird vom russischen Außenminister Sergej Lawrow schnell verworfen. Moskau besteht auf direkten Gesprächen zwischen der ukrainischen Führung und den Separatisten, die wiederum Kiew ablehnt. Putin lässt sich am 9. Mai zum Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs auf der Krim feiern.

Die Nervosität wächst, zumal ein doppeltes Wahldatum näher rückt: Am 25. Mai soll nicht nur ein neues Europaparlament gewählt werden, sondern auch ein neuer ukrainischer Präsident. Diese Wahl hat strategische Bedeutung, weil Putin seit der Flucht des früheren ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch am 21. Februar aus Kiew immer wieder von einem Putsch spricht und damit der ukrainischen Übergangsführung jede Legitimität abspricht, insbesondere die Ostukrainer zu vertreten. Eine Wahl könnte dies ändern. Genau deshalb, so die Sorge in Berlin, könnten die Separatisten oder gar Moskau Interessen an einer Chaoswahl haben. Tatsächlich wird in den von den Aufständ-

schen kontrollierten Gebieten parallel ein Referendum für den 12. Mai angesetzt. Die OSZE gibt die Hoffnung auf eine Durchführung der Präsidentschaftswahl im Osten weitgehend auf.

Hinzu kommt, dass sich im Vorfeld der Europawahl die Sorge vor einem Erfolg antieuropäischer, rechtsgerichteter Kräfte mit der Ukraine-Krise vermischt. Vor allem rechtspopulistische, aber auch linke Parteien verteidigen die russische Politik. Der Europa-Wahlkampf, in dem sich die Führung von Union und SPD trotz der gemeinsamen Koalition auf Bundesebene eine begrenzte Auseinandersetzung erlauben, verschärft zumindest auf Ebene der Parlamentarier die Debatte über den richtigen Russland-Kurs. Eine Woche vor der Wahl gibt SPD-Chef Sigmar Gabriel der EU im Zusammenhang mit dem EU-Assoziierungsabkommen eine Mitschuld an dem Konflikt. Die CDU-Vorsitzende Merkel weist das entschieden zurück: Die EU habe nie auf eine Entscheidung der Ukraine zwischen dem Westen und Russland gedrängt.

Die Debatte über neue Wirtschaftssanktionen verschärft sich, die Verhängung wird nun mit dem Scheitern der ukrainischen Präsidentschaftswahlen verknüpft. Merkel und der französische Staatspräsident François Hollande drohen für diesen Fall mit der dritten Stufe, also echten Wirtschaftssanktionen. Die Kanzlerin betont mehrfach, dass Deutschland dazu bereit sei, auch wenn dies die deutsche Wirtschaft treffen sollte. Die Sanktionskritiker machen ebenfalls mobil. Putin wendet sich in diesen Tagen zweimal mit medial verbreiteten Briefen an die westlichen Regierungschefs. Das deutsch-russische Forum lädt den Chef der russischen Eisenbahn und Putin-Vertrauten Wladimir Jakunin zu einer Veranstaltung ein, der allerdings in der Öffentlichkeit vor allem mit Kritik am „Ethno-Faschismus“ des Westens und am Gewinner des Eurovision Song Contest, Conchita Wurst, auffällt.

Die Rufe, in Kiew regierten „faschistische Kräfte“, werden leiser

Neue Legitimation in Kiew, 25. Mai bis 17. Juli

Nach der Wahl am 25. Mai, die im Großen und Ganzen ohne Zwischenfälle in allen von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebieten stattfindet, ändern sich die Diskussion und die Argumentation erneut. Denn ab jetzt entfällt das Argument Putins, keinen legitimen Ansprechpartner in Kiew zu haben. Der Vorwurf, dass in Kiew „faschistische Kräfte“ regierten, ist nach der Wahl des Schokoladen-Oligarchen Viktor Poroschenko und dem sehr schlechten Abschneiden der Kandidaten von rechtsaußen leiser geworden. „Also muss Russland jetzt mit Kiew kooperieren“, lautet das Fazit der Bundesregierung.

Tatsächlich gibt es zunächst erneute Signale der Entspannung. Putin äußert sich positiv über Poroschenko. Außerdem, so lautet Ende Mai die Analyse der Bundesregierung, wolle der russische Präsident seinen ersten großen Auftritt im Westen seit Ausbruch der Ukraine-Krise nicht gefährden. Frankreichs Präsident hat seinen russischen Kollegen zu den Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten in der Normandie am 6. Juni 1944 eingeladen. In Benouville wird dann das neue „Normandie“-Format geboren – Deutschland, Frankreich, Russland und Ukraine. Erstmals reden Putin und Poroschenko direkt

miteinander. Steinmeier verhandelt zusammen mit seinem polnischen Kollegen und Lawrow am 11. Juni in St. Petersburg.

Doch die militärische Eskalation in der Ostukraine macht die diplomatischen Lockerungsversuche schnell wieder zunichte. Am 14. Juni wird trotz eines offiziell geltenden Waffenstillstands ein ukrainisches Militärflugzeug abgeschossen. Der Tod von 49 ukrainischen Soldaten setzt Poroschenko innenpolitisch massiv unter Druck, zumal kurz danach mehrere Soldaten beim Abschuss eines Militärhubschraubers sterben. Auch die westlichen Regierungen

Ab Mitte Juni eskaliert die Lage in der Ostukraine militärisch

geraten unter Druck. Bundeskanzlerin Merkel muss mehrfach die Frage beantworten, wann die EU eigentlich die für Wirtschaftssanktionen gesetzte rote Linie einer „weiteren Eskalation“ überschritten sieht. Unions- und Grünen-Politiker fordern Strafmaßnahmen gegen Moskau, weil sich die Berichte häufen, wonach die prorussischen Separatisten aus Russland massiv auch mit schweren Waffen versorgt werden. Es ist zudem von mehreren tausend Kämpfern aus Russland die Rede.

Die diplomatischen Bemühungen gehen dennoch weiter. Am 18. Juni legt Poroschenko überraschend einen 14-Punkte-Plan vor, der zu einer Deeskalation führen soll. Steinmeier lädt die Außenminister des „Normandie“-Formats ins Auswärtige Amt ein. Aber in Berlin verfestigt sich der Eindruck, dass Russland ein doppeltes Spiel spielt: Offiziell bekundet man Gesprächsbereitschaft, stellt aber oft unerfüllbare und deshalb zeitraubende Forderungen. Wie bereits vor der Annexion der Krim bestreitet der Kreml zudem, direkten Einfluss auf die Separatisten zu haben. Auf der anderen Seite verstärkt Moskau nach Berichten von Geheimdiensten und Medien sichtlich die Hilfe für die Separatisten in den von ihnen beherrschten Gebieten. Als Beispiel für dieses doppelte Spiel wird in den kommenden Monaten immer wieder die angebotene, aber am Ende dann doch nie erlaubte OSZE-Überwachung der ukrainisch-russischen Grenze angeführt, über die der militärische Nachschub aus Russland kommt. Dabei spielt auch die Tatsache eine Rolle, dass Putin massiv an Vertrauen eingebüßt hatte, als er gegenüber westlichen Politikern eine Intervention russischer Soldaten auf der Krim zunächst abstritt, dann aber einräumte.

In der EU verstärken sich die Spannungen zwischen Sanktionsbefürwortern und -gegnern, weil man spürbar auf eine Entscheidung zutreibt. Ende Juni kann sich die EU zunächst nicht auf neue Sanktionen einigen – vor allem weil Poroschenko seinerseits eine Verlängerung des ohnehin brüchigen Waffenstillstands ablehnt. In diesen Wochen telefoniert Merkel noch weit häufiger mit Putin und Poroschenko. Im Hintergrund feilt die Bundesregierung mit am Einstieg in eine neue Qualität der Sanktionen, die an frühere amerikanische „Smart Sanctions“ im Finanzbereich angelehnt ist: Mit dem Chef der Europäischen Investitionsbank (EIB), Werner Hoyer, wird über einen Finanzierungsstopp der beiden öffentlichen Förderbanken EIB und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in Russland gesprochen. Dies war erstmals im April in einem EU-Papier als Sanktionsoption „mit geringer Intensität“ genannt worden. Aber die Entscheidung in der EU schleppt sich dahin.

Zunächst werden am 27. Juni die Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Moldau und Georgien unterzeichnet.

Erst am 16. Juli beschließt ein EU-Sondergipfel ein Paket, das offiziell noch unterhalb der Schwelle zu Wirtschaftssanktionen liegt, aber die Vorgaben für die EIB und EBRD beinhaltet. Ob man das Paket nun als „Ende der Stufe zwei oder Einstieg in Stufe drei“ ansehe, sei letztlich egal, merkt Merkel an. Der EU-Gipfel sendet nach langen Debatten wieder ein Signal der Geschlossenheit, weil die Sorge vor einem offenen Krieg in der Ostukraine immer größer wird. Daran kann auch Putins Angebot kurz vor dem EU-Gipfel nichts mehr ändern, dass die OSZE nun doch zwei Grenzübergänge an der russisch-ukrainischen Grenze kontrollieren dürfe – was sich danach wieder zerschlägt.

Die Wende – Abschuss „MH 17“, 17. Juli bis Anfang Oktober

Der Abschuss des malaysischen Verkehrsflugzeugs über der Ostukraine am 17. Juli bringt eine dramatische Wende, die im Nachhinein noch deutlicher zutage tritt. Das tragische Ende des Fluges MH 17 mit 298 zivilen Todesopfern – zwei Drittel davon Niederländer – schockiert die Welt. Am 18. Juli rufen sowohl Merkel als auch Putin zu einem Waffenstillstand auf. Der kurzfristige Schrecken ist auf beiden Seiten so groß, dass eine Fortsetzung des Konflikts in der Ostukraine zunächst absurd erscheint. Am 19. Juli spricht Außenminister Steinmeier von einer „letzten Chance“ für Russland, sich von den Separatisten zu distanzieren. „Worte und Taten“ in Moskau passten nicht zusammen, kritisiert das Auswärtige Amt nun offen.

Die Separatisten müssen sich ein „Verhalten jenseits der Zivilisation“ (Steinmeier) vorwerfen lassen. Auch die US-Regierung betont wieder Entschlossenheit und erweckt den Eindruck, sie müsse die EU zum Handeln drängen.

Doch die Hoffnung, der Schock würde die Konfliktparteien einander näher bringen, verfliegt schnell. Ukrainische Armee und Separatisten beschuldigen sich gegenseitig, für den Abschuss verantwortlich zu sein; die Bergungsarbeiten stocken. Die Regierungen in Moskau und Washington entscheiden sich ebenfalls sehr schnell, wer die Schuldigen sind. In Berlin dagegen hält man es zwar für wesentlich wahrscheinlicher, dass prorussische Kräfte hinter dem Anschlag stehen, zumal sich die Berichte über den Transport schwerer Waffen aus Russland in die Ostukraine häufen. Aber offizielle Linie ist, sich vor dem Ergebnis der eingeleiteten Untersuchungen mit Schuldzuweisungen zurückzuhalten.

Dennoch hat der Abschuss einen direkten Effekt auf die Sanktionsdebatte in der EU. Denn in Deutschland und der EU finden die Sanktionsbefürworter und auch die Bundesregierung nun wesentlich mehr Verbündete. Am 23. Juli fordert ein deutscher Regierungssprecher schnelle, substanzielle Sanktionen, weil Russland kein Interesse an einer Aufklärung des Flugzeugabsturzes zeige. Die ressort- und parteiübergreifende Stimmung in Berlin zu diesem Zeitpunkt wird am besten durch die Äußerung einer Sprecherin des Auswärtigen Amtes wiedergegeben: „Jetzt reicht es.“ In Umfragen befürwortet nun auch eine

Die Stimmung in Berlin lässt sich so zusammenfassen: „Jetzt reicht es“

Mehrheit der Deutschen – die sich sonst traditionell für gute Beziehungen zu Russland aussprechen – schärfere Sanktionen.

Die EU-Kommission bereitet Beschränkungen des Kapitalmarktzugangs vor, dazu Sanktionen bei sensiblen Gütern sowie im Rüstungs- und dem Energiebereich. Am 1. August treten dann die ersten Wirtschaftssanktionen in Kraft, getroffen werden Banken, Rüstungs- und Energiekonzerne. Dennoch hagelt es sogar aus der SPD Kritik, unter anderem, weil nur neue Rüstungsgeschäfte betroffen sind. Während die Bundesregierung ihrerseits die Lieferung eines Gefechtsübungsentrums an das russische Heer stoppt, wickelt Großbritannien noch kleinere Rüstungsgeschäfte mit Russland ab. Frankreich beharrt auf der milliarden schweren Lieferung zweier von Russland bestellter Hubschrauberträger. Russland verhängt Einfuhrverbote für westliche Nahrungsmittel.

**Berlin mahnt Kiew, der
Konflikt sei militärisch
nicht zu gewinnen**

In dieser Phase zeigt sich ein weiteres Grundproblem der EU: Ein härteres Vorgehen gegen Russland erhöht für Kiew die Versuchung, selbst am Boden Fakten zu schaffen. So beginnt die ukrainische Armee Anfang August eine neue Offensive in der Ostukraine, was auch in der Bundesregierung kritisch gesehen wird. Von deutscher Seite gab und gibt es immer wieder den Hinweis auch an Kiew, dass der Konflikt weder militärisch gelöst noch gewonnen werden könne. Gleichzeitig räumt man in Berlin aber ein, dass Poroschenko und Ministerpräsident Arseni Jazenjuk unter erheblichem innenpolitischen Druck stehen. Ende August verschärft sich die Lage für beide schon deshalb, weil Hunderte ukrainische Soldaten in der Nähe der Rebellenhochburg Donezk von Separatisten eingeschlossen werden. Wieder spielt im Hintergrund die Vorbereitung einer Wahl eine Rolle. Denn die ukrainischen Parlamentswahlen am 26. Oktober sollen in möglichst vielen Landesteilen stattfinden können, auch deshalb will die ukrainische Führung möglichst viele Gebiete im Osten unter ihre Kontrolle bringen.

Andererseits wird plötzlich die russische Präsenz deutlich: Kurz vor dem EU-Gipfel Ende August geben Mitglieder des von Putin eingesetzten Menschenrechtsrats bekannt, dass am 13. August in der Ostukraine bei einer Schlacht mehr als 100 russische Soldaten getötet worden sein sollen.

Dennoch muss Merkel auf dem EU-Sondergipfel am 30. August in Brüssel für eine entschiedene Antwort kämpfen. Länder wie Österreich oder Italien sind skeptisch. Am Ende steht ein Formelkompromiss: Die Regierungschefs fordern die EU-Kommission auf, neue Maßnahmen vorzubereiten, die „abhängig von der Entwicklung vor Ort“ angeordnet werden sollen.

Während die NATO Anfang September die Verstärkung der schnellen Eingreiftruppe und den Ausbau des osteuropäischen Hauptquartiers in Stettin beschließt, um die wachsenden Ängste osteuropäischer Bündnispartner vor Russland zumindest zu dämpfen, verschieben die EU-Botschafter am 8. September die Verhängung der Sanktionen mit Hinweis auf den seit Anfang September geltenden und zunächst weitgehend eingehaltenen Waffenstillstand. Im Kanzleramt sieht man dies kritisch. In dieser entscheidenden Phase zeigt sich, wie entschlossen Angela Merkel mittlerweile ist. So beharrt sie am 8. Septem-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ber vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion darauf, dass die Sanktionen verhängt werden müssten, auch wenn leichte Entspannung gemeldet werde. Noch immer befänden sich russische Kämpfer und russisches Militärgerät in der Ostukraine. Kurz darauf wiederholt sie das offen im Bundestag. Zwar vermeidet Merkel das Wort „Invasion“, weist aber darauf hin, dass nur zwei von zwölf Punkten des Poroschenko-Friedensplans erfüllt seien.

Zudem sind die Signale aus Russland aus Sicht der gesamten Bundesregierung alles andere als eindeutig. Einerseits lobt Poroschenko am 10. September, dass Russland tatsächlich 70 Prozent seiner Truppen aus der Ostukraine abgezogen habe. Andererseits lässt sich Putin genau an diesem Tag demonstrativ in einer russischen Kirche filmen, wo er eine Kerze im Gedenken an die russischen Opfer in „Neurussland“ anzündet. Bereits Ende August hatte Putin die „Volkswehr in Neurussland“ zum Widerstand aufgerufen. Außerdem spielt Moskau verstärkt die Karte militärischer Machtdemonstrationen und testet immer wieder die Flugabwehrbereitschaft europäischer Staaten.

Die Bundesregierung sieht sich in diesen Tagen innenpolitisch von zwei Seiten attackiert: Vor allem von den ehemaligen SPD-Bundeskanzlern Helmut Schmidt und Gerhard Schröder, aber auch von CSU-Vize Peter Gauweiler kommt der Vorwurf, man rede nicht ausreichend mit Moskau. Gleichzeitig werden Merkel und Steinmeier aus der Union und von den Grünen mit dem Vorwurf konfrontiert, sie und die EU betrieben eine Appeasement-Politik gegenüber Moskau. Beide Vorwürfe empfinden sie als ungerecht. Der Außenminister verweist darauf, dass der Doppelansatz aus Diplomatie und Entschlossenheit seit Monaten Markenzeichen der deutschen Politik sei und dies auch bleibe. So habe die Regierung etwa den Einsatz der OSZE und die Schaffung einer Kontaktgruppe mit Vertretern der Ukraine, Russlands und der Separatis-

ten vorgeschlagen. „Wir reagieren, aber wir brechen nicht“, sagt er. Und auch Merkel sendet an die skeptischen EU-Regierungen den Hinweis, dass Deutschland zwar wegen der Eskalation auf neue Sanktionen bestehe, fügt aber hinzu: „Wenn die zwölf Punkte wirklich substantiell erfüllt werden, werden wir die Ersten sein, die die neuen Sanktionen wieder aufheben.“

Am 12. September tritt das bisher schärfste EU-Sanktionspaket tatsächlich in Kraft, das neben einem Waffenembargo erhebliche Einschränkungen für Dual-use-Güter, einen Lieferstopp von Material und Dienstleistungen für russische Ölförderung in der Tiefsee und der Arktis enthalten. Vor allem aber wird der Zugang russischer Staatsbanken und Firmen zu den Kapitalmärkten der

Am 12. September tritt das bislang schärfste EU- Sanktionspaket in Kraft

EU und der USA stark beschränkt. Erneut wird die Sanktionsverschärfung aber von einer diplomatischen Offensive Kiew und auch der EU begleitet: Just am 12. September kündigt die EU an, auf die russischen Bedenken in Sachen EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen eingehen zu wollen. Der wirtschaftliche Teil des Abkommens soll nun erst Ende 2015 in Kraft treten. Bis dahin sollen die Einwände Russlands geprüft werden, das Nachteile befürchtet, wenn EU-Waren über die Ukraine auf den russischen Markt gelangen. Die Bundesregierung begrüßt dies als Zeichen eines Gesprächsangebots an Moskau ausdrücklich.

Am 19. September treffen sich zudem in der weißrussischen Hauptstadt Minsk Vertreter Russlands, der Ukraine sowie der Separatisten und handeln ein umfangreiches Abkommen aus, das als Leitfaden für eine Deeskalation dienen soll. Vereinbart werden etwa eine demilitarisierte Zone sowie die Zusage, dass sämtliche ausländischen Kämpfer das Land verlassen sollen.

Endgültige Ernüchterung – Oktober bis Dezember 2014

Der Umgang mit den Vereinbarungen des Minsker Abkommens aber führt dazu, dass Berlin die Hoffnung auf eine schnelle Lösung des Konflikts langsam aufgibt. Denn der russische Präsident demonstriert nach Ansicht deutscher Diplomaten, dass es ihm gar nicht um eine Lösung für die Ostukraine, sondern um eine grundsätzliche Frontstellung zwischen dem Westen und Russland geht. Zudem hat das Minsker Abkommen im Grunde genommen gar keine Folgen. Trotz des Waffenstillstands wird weiter gekämpft, Russland schickt mehrere Hilfskonvois in die Separatistengebiete. Die ukrainische Regierung kritisiert damit verbundene Waffenlieferungen.

Als Putin kurz vor dem nächsten EU-Gipfel am 13. Oktober den Rückzug von 17 000 Soldaten aus dem Grenzgebiet mit der Ukraine ankündigt, stößt dies deshalb kaum noch auf Begeisterung in Berlin. „Leider wissen wir aus Erfahrung, dass es in der Vergangenheit schon Fälle gegeben hat, wo vor wichtigen internationalen Treffen von russischer Seite Ankündigungen gemacht wurden, die dann nicht ganz oder nicht eingehalten wurden“, kommentiert Regierungssprecher Steffen Seibert öffentlich. Er verweist auf den bevorstehenden EU-Asien-Gipfel in Mailand, an dem auch Putin teilnehmen will. Der Konflikt schlägt nun auch auf die Kontakte der Zivilgesellschaft durch. Nachdem die

deutsch-russischen Regierungskonsultationen bereits Monate vorher abgesagt worden waren, folgt am 13. Oktober das Berliner Aus für das Ende des Monats geplante Treffen des deutsch-russischen Forums „Petersburger Dialog“. Der seit Jahren schwelende Streit über eine zu Kreml-hörige Zusammensetzung der russischen Teilnehmer eskaliert mit der Krise. Etliche deutsche Institutionen wie die Körber-Stiftung oder die Heinrich-Böll-Stiftung hatten ihre Teilnahme an dem Treffen aus Protest abgesagt. Das liefert der Regierung und vor allem dem Kanzleramt den Anlass, das vom Staat mitfinanzierte Dialogforum bis zu einer Reform auf Eis zu legen. Dazu trägt auch der Streit um die Positionierung des mit dem Petersburger Dialog eng kooperierenden Deutsch-russischen Forums bei, dessen Vorsitzender Matthias Platzeck (SPD) wiederholt mit verständnisvollen Äußerungen zur Krim-Annexion aneckt.

Merkel versucht in dieser Phase in zwei sehr langen, vertraulichen Gesprächen mit Putin nochmals eine grundsätzliche Klärung – zunächst am 17. Oktober in Mailand am Rande des EU-Asien-Gipfels. Hier steht die Vorbereitung der ukrainischen Parlamentswahlen am 26. Oktober im Vordergrund. Doch im Kanzleramt verstärkt Putins Auftreten in Mailand eher den Eindruck, dass sich der Präsident längst für einen konfrontativen Kurs entschieden hat. So wird auch die Symbolik kleiner Gesten gedeutet, mit denen Putin häufig spielt: In Mailand lässt der Präsident das verabredete Treffen mit der Kanzlerin zunächst platzen, weil er noch an einer Militärparade in Serbien teilnimmt.

Putin sieht den Ukraine-Konflikt als Teil eines Systemkampfes

Das Gespräch selbst bringt keine wirkliche Annäherung, ebenso wenig wie das gemeinsame Treffen der Europäer mit Putin am nächsten Morgen. Der russische Präsident signalisiert Zustimmung zur angebotenen deutsch-französischen Drohnen-Aufklärungsmission im Rahmen der OSZE – wenn Russland als dritter Partner beteiligt werde. Wirklich ernst genommen wird diese Position aber nicht, die Idee versandet schnell. Aufmerksam verfolgt Merkel dagegen wenige Tage später, wie Putin sich vor dem Valdai-Klub mit ausländischen Wissenschaftlern und Journalisten am 24. Oktober äußert. Dort skizziert er den Streit um die Ukraine als Teil eines Systemkampfes mit dem Westen. Den USA wirft er vor, eine neue Weltordnung gegen Russland etablieren zu wollen.

Die ukrainischen Parlamentswahlen am 26. Oktober laufen zwar nach OSZE-Einschätzung weitgehend problemlos ab und bestätigen Ministerpräsident Jazenjuk im Amt. Aber in Berlin merkt man kritisch an, dass Russlands unnachgiebige Haltung zuvor die moderatere Partei von Präsident Poroschenko mindestens 10 Prozent der Stimmen gekostet habe. Dieser sei mit dem Minsker Abkommen und den dort angebotenen Sonderrechten für die Ostukraine ein politisches Risiko eingegangen, was von Moskau nicht honoriert worden sei.

Die ursprünglich mit den Wahlen verbundene Hoffnung auf eine Abstimmung für die ganze Ukraine wird ohnehin durch die für den 2. November angesetzte separate Abstimmung in den Separatistengebieten Donezk und Luhansk unterlaufen. Anders als im Minsker Abkommen vorgesehen, findet sie nicht nach ukrainischem Recht statt, wird nicht international von der OSZE

überwacht und bringt eine klare Mehrheit für die Eigenständigkeit der Volksrepubliken. Moskau erkennt die Wahlen als legitime Abstimmung sofort an – und fördert damit den Eindruck einer drohenden Abspaltung der Ostukraine.

Medien sehen Merkel und Steinmeier auseinanderdriften

In der EU und auch Berlin löst dies eine Debatte über nötige neue Sanktionen aus. Doch zu mehr als der Belegung einiger Separatistenführer mit Visa- und Kontensperren kommt es nicht. Auch Steinmeier sieht zu diesem Zeitpunkt wenig Sinn in einer weiteren Verschärfung, zumal die Wirtschaftssanktionen Russland bereits hart treffen. Länder wie Italien drängen sogar wieder auf eine Lockerung der bestehenden Regelungen, stoßen aber auf deutlichen Widerstand der Deutschen.

Am 15. November sucht Merkel in Brisbane am Rande des G-20-Gipfels erneut das Gespräch mit Putin – und stellt sehr grundsätzliche Fragen. Deutschland und die EU, so ihre Botschaft, hätten keinerlei Interesse an einem Grundsatzkonflikt. Russland müsse sich aber an die seit dem Zweiten Weltkrieg in Europa geltenden Regeln wie den Bestand der Grenzen und die militärische Nichteinmischung in Nachbarländer halten. Putin lässt seinerseits keinen Zweifel daran, dass ihn nicht nur die Ostukraine, sondern auch die Sorge vor einer Einkreisung Russlands durch den Westen umtreibt und leitet daraus die Rechtfertigung seines Handelns ab. Nach einem grundsätzlichen Einlenken klingt dies nicht. In dem mehr als dreistündigen Gespräch bestätigt sich für Merkel damit, was sich seit Wochen in den unzähligen Telefonaten mit dem Kreml-Chef bereits abgezeichnet hat. Mehrfach telefoniert Merkel von Australien aus mit Steinmeier, warnt dann öffentlich und erneut vor einem drohenden Flächenbrand, der auch Länder wie Moldau und Georgien treffen könnte.

Allerdings sehen weder die Kanzlerin noch der Außenminister viel Sinn darin, Putin so hart anzugehen, wie dies der kanadische Ministerpräsident Steven Harper in Brisbane tat. „Russland wird ja als unser Nachbar nicht verschwinden“, heißt es dazu nur. Nur wenige Tage später trifft Steinmeier in Moskau mit Putin zusammen, der ihn überraschend zum Abendessen empfängt. Das Kanzleramt ist eingeweiht. Man will den Gesprächsfaden nicht abreißen lassen, denn immer noch gilt das Minsker Abkommen als Leitschnur dafür, was eigentlich getan werden müsste. Als Minimalziel wird nun angepeilt, dass sich Ukrainer und Separatisten zumindest auf eine Demarkationslinie einigen.

Dass die Medien Merkels deutliche Worte in Australien und Steinmeiers Abendessen prompt als Zeichen für ein Auseinanderdriften der beiden interpretieren, gilt als Warnsignal in beiden Häusern, dass sie beim Übergang vom Krisenmanagement zum Langzeitkonflikt weiter Einheit demonstrieren müssen. Letztlich, so das Eingeständnis, wurden die eigenen Reihen von April bis Dezember vor allem durch äußeren Druck zusammengehalten: Nur die Eskalation in der Ostukraine und einschneidende Ereignisse wie der Abschuss des malaysischen Flugzeugs trieben auch in der EU die Sanktionsgegner jeweils einen Schritt weiter. Fehlt der äußere Druck, treten zwischen Auswärtigem Amt und Kanzleramt, aber auch zwischen Union und SPD Unterschiede in der Beantwortung der Frage zutage, ob Putin nur auf Druck reagiert und jeder

Rückschritt sofort sanktioniert werden muss, weil der Kreml dies ansonsten als Zeichen der Schwäche der Europäer auslegen würde.

In Berlin sieht man Anfang Dezember drei Hauptherausforderungen: Erstens soll mit Russland zumindest ein mittelfristiger Gesprächsmodus jenseits der Ukraine-Krise gefunden werden. Merkel fordert bereits in Mailand Mitte Oktober eine engere Zusammenarbeit der EU und Asiens, einschließlich Russlands, beim Kampf gegen die IS-Terrormiliz und bei der Ebola-Bekämpfung. Steinmeier plädiert für eine Wiederaufnahme der Russland-NATO-Kontaktgruppe. Beide sprechen sich im November zudem dafür aus, dass die EU mit der von Russland geförderten Eurasischen Union über eine Zusammenarbeit reden soll. Zweitens müssen die neue Regierung in Kiew und die wirtschaftliche und politische Lage in der Ukraine stabilisiert werden. Drittens will Berlin verhindern, dass die für jeweils ein Jahr verhängten Sanktionen 2015 wieder auslaufen, wenn sich in der Ostukraine die Lage nicht verbessert.

Denn Putin wird unterstellt, dass er auf den Faktor Zeit und ein Abbröckeln der gemeinsamen Positionen setzt, weil er offene Demokratien mit ihren komplizierten Debatten für weniger fähig zum entschlossenen und strategischen Handeln hält. Einen Vorgeschmack, welche Herausforderung das bedeutet, bekommen Merkel und Steinmeier Anfang Dezember. Angesichts heftiger Debatten auch in ihren Parteien über die richtige Russland-Politik melden sich CSU-Chef Horst Seehofer und SPD-Chef Gabriel zu Wort. Seehofer warnt Steinmeier, eine „Nebenaußenpolitik“ neben der Kanzlerin zu betreiben. Gabriel kritisiert, dass NATO-Manöver an der russischen Grenze und die Debatte über eine Aufnahme der Ukraine in die NATO „falsche Reaktionen“ seien.

Die Stimmung in Berlin in Sachen Russland ist Anfang Dezember eher düster: Die Vereinten Nationen teilen mit, dass in der Ostukraine trotz der Anfang September ausgerufenen Waffenruhe mehr als 1000 Menschen bei Kämpfen getötet wurden. Die NATO gibt bekannt, dass Kampfflugzeuge der Allianz im Jahre 2014 bereits 400 Mal aufsteigen mussten, weil die russische Luftwaffe ihre Aktivitäten im Luftraum rund um Europa verstärkt habe. Am 30. November macht Steinmeier in einem Interview klar, dass auch er einen langfristigen Konflikt erwartet. Der Krisenmodus ist derweil bei der Bevölkerung angekommen: Im ZDF-Politbarometer unterstützen fast zwei Drittel der Befragten Wirtschaftssanktionen gegen Russland.

Putin selbst untermauert in einer Rede vor beiden Häusern des russischen Parlaments seine grundsätzliche Position zur Krim und pumpt die Annexion ideologisch auf: Die Krim habe für Russland dieselbe Bedeutung wie der Tempelberg in Jerusalem für Juden und Muslime. Seine Sprache erinnert die Akteure in Berlin an den Kalten Krieg: „Feinde von gestern“ wollten Russlands Untergang und Zerstörung.

Zwei Drittel der Deutschen befürworten Wirtschaftssanktionen



Dr. Andreas Rinke ist politischer Chefkorrespondent der Nachrichtenagentur Reuters in Berlin.