

Frostige Zeiten

Auf dem Weg auseinander? Putins Russland und der Westen

Oliver Rolofs und Martin Sieg | **Der Start der dritten Amtszeit von Russlands Präsidenten Putin war alles andere als glanzvoll. Dass Putin den Medwedewschen Modernisierungskurs fortführt, ist zu bezweifeln. Künftig dürfte die russische Außenpolitik wieder von einer Interessenpolitik bestimmt werden, die stärker in Nullsummenspielen als in gegenseitigen Gewinnen denkt.**

Konflikte dominieren das Verhältnis zwischen Russland und der westlichen Staatengemeinschaft. Der Streit um die Raketenabwehrpläne schwelt weiterhin und belastet das gegenseitige Verhältnis. In der Syrien-Krise war und ist man sich uneins, wie das Regime und die oppositionellen Kräfte einzuschätzen sind, ganz zu schweigen davon, dass man hier unterschiedliche Interessen verfolgt.

Und dann ist da noch die NATO-Erweiterung; eine Frage, die etwas in den Hintergrund getreten ist, doch zeichnet sich ein Ringen um die europäische oder die eurasische Integration als neue geopolitische Konfliktlinie in Osteuropa ab. Zusätzlich angefach wird dieser Konkurrenzkampf durch die Ausweitung der Europäischen Energiegemeinschaft in Osteuropa und die Implementierung des dritten EU-Energiepakets.

Die innere Entwicklung Russlands verschärft diese Differenzen. Die Restriktionen gegen die Zivilgesellschaft

und oppositionelle Kräfte trugen dazu bei, die Kluft zwischen Russland und dem Westen zu vergrößern. Das stellt beide Seiten vor ein Dilemma. Russland braucht für seine wirtschaftliche Entwicklung die Partnerschaft mit der EU. Mangels strategischer Masse wird weder die asiatische Option noch die eurasische Integration für Russland eine langfristige Alternative bieten.

Doch spielen die mittel- und langfristigen Interessen des Landes ohnehin nur eine untergeordnete Rolle gegenüber den kurzfristigen Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten am Machterhalt und an der Kontrolle über ökonomische Ressourcen. Das schränkt die Möglichkeiten des Westens ein, mit Angeboten wie der Modernisierungspartnerschaft Reformen in Russland zu fördern. Ohne konkrete Kooperationsangebote aber führt Kritik nur zu defensiven Reaktionen, zu innenpolitischer Verhärtung und antiwestlichen Reflexen in Russland.

Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die künftige Russland-Politik? Sicher nicht die, auf die Einforderung politischer Reformen in Russland zu verzichten. Zwar sollte sich der Westen keinen Illusionen über das Ausmaß seiner Attraktivität in Russland hingeben. Doch nicht nur progressive Mittelschichten orientieren sich an westlichen Vorbildern und insbesondere der EU: Auch die russischen Wirtschafts- und Herrschaftseliten transferieren ihr Geld in die EU, sie haben Wohnsitze in der EU und besuchen Bildungseinrichtungen in der EU – sie wollen hier akzeptiert und anerkannt werden. Doch die Kritik an der Entwicklung in Russland kann keine Alternative zur Zusammenarbeit mit Wladimir Putin sein – und ohne eine solche Kooperation wird sie auch wirkungslos verpuffen.

Keine Regimealternative in Sicht

Die Protestbewegung ist deutliches Anzeichen einer sich ausweitenden Kluft in der russischen Bevölkerung. Vor allem in den großen Metropolen ist eine neue Mittelschicht entstanden, die das Vertrauen in die herrschende Nomenklatura immer mehr verliert. Weitet sich diese Kluft aus, kann sie der Führung eine verhängnisvolle Entscheidung zwischen Machterhalt und Modernisierung aufzwingen: Für eine Modernisierung Russlands ist die Mittelschicht unverzichtbar; je mehr sich diese aber von Putin abwendet, desto mehr wird sich die Führung veranlasst sehen, an die konservativen und nationalen Einstellungen der Mehrheit zu appellieren. Das würde autoritäre Verhärtung nach innen und antiwestliche Politik nach außen mit sich bringen.

Eine plausible Regimealternative existiert derzeit nicht. Die Protestbewegung ist diffus. Über eine hinreichend organisierte Machtbasis verfügen allenfalls Kommunisten und Nationalisten, nicht aber die liberalen Kräfte. Auch die russische Zivilgesellschaft ist nicht stark genug, um als Alternative zu taugen. Daher ist eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und oppositionellen Kräften auch keine Alternative zur Kooperation mit Putin.

Wer sie als solche erscheinen lässt, weckt vielmehr die Befürchtung, die nächste „orangene Revolution“ vorzubereiten.

Für nachhaltige Reformen braucht Russland keinen revolutionären, sondern einen evolutionären Wandel. Das setzt voraus, dass die Kluft zwischen dem Kreml und der kritischen Intelligenz nicht weiter aufreißt, sondern durch eine integrative Politik überbrückt wird. Die erfolgreiche Politik der zivilgesellschaftlichen Verflechtung mit Russland kann und sollte fortgeführt werden. Doch die Entfaltungsspielräume für die russische Zivilgesellschaft werden sich umso schwerer erhalten lassen, je stärker sie gegen Putin politisiert wird – und schon gar nicht, wenn sie dabei als fünfte Kolonne des Westens erscheint.

So wenig, wie es eine Regimealternative in Russland gibt, so wenig gibt es für den Westen eine plausible Alternative zur Zusammenarbeit mit der russischen Führung. Innere Reformen in Russland werden sich nicht erzwingen lassen. Sie lassen sich allenfalls einfordern, solange sich beide Seiten Vorteile von der Zusammen-

**Nicht revolutionären,
sondern evolutionären
Wandel braucht das Land**

arbeit versprechen. Warum sollte der Kreml auf westliche Vorhaltungen eingehen, wenn der Westen nichts anderes zu bieten hat als Kritik? Er wird darin nur Versuche sehen, ihn zu schwächen. Verengt sich die Russland-Politik auf Konfrontation, stärkt sie die antiwestlichen Motive in der russischen Politik; die Führung kann dabei nach wie vor auf den Rückhalt in der Bevölkerung setzen.

Russland-Politik braucht eine realistische Einschätzung der eigenen Möglichkeiten und erreichbare Ziele. Das erfordert Geduld, denn Russland wird sich nicht schlagartig verändern. Nicht nur, weil die Eliten daran oft kein Interesse haben, son-

Reformen in Russland lassen sich nicht von außen erzwingen

dern auch, weil der Führung vermutlich die Instrumente für einen durchgreifenden Wandel fehlen. Denn Dysfunktionalitäten und Korruption im Staatsapparat hängen nicht nur von der politischen Führung ab, können deren Reformfähigkeit aber sehr wohl einschränken. Zudem wären die Risiken, die mit einem politischen Umbruch für Stabilität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einhergingen, vermutlich größer als die Chancen.

Zugleich besteht aber auch kein Anlass für übertriebene Schwarzmalerei. Mit dem Wachstum und den Partizipationsansprüchen der Mittelschichten dürfte Russlands Gesellschaft heute offener, dynamischer und international vernetzter denn je sein. „Wandel durch Verflechtung“ kann funktionieren – sofern man nicht allzu große Erwartungen hegt, was das Tempo der Entwicklung hin zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit angeht.

Partner und Konkurrenten

Auch außenpolitisch sind keine schlagartigen Veränderungen zu erwarten. Zwar gibt es eine solide Basis an gemeinsamen strategischen Interessen. Der EU muss an einem modernen und starken Russland als Partner gelegen sein, der Stabilität in seinem zentralasiatischen Umfeld garantiert – einem Umfeld, in dem die Möglichkeiten der EU, eine eigenständige Politik zu verfolgen, überschaubar sind. Russland und eine Eurasische Union könnten für die EU eine Brücke nach Asien schlagen. Die EU wird kaum einen verlässlicheren Energie- und Rohstofflieferanten finden als Russland. Moskau seinerseits wird angesichts der globalen Machtverschiebung nach Asien auf Dauer einer engeren Anbindung an die EU und den Westen bedürfen, will es nicht vom Subjekt zum Objekt der Weltpolitik werden.

Doch diese langfristigen Interessen werden nicht nur von Wertekonflikten überlagert, sondern auch von kurz- und mittelfristigen Interessenunterschieden. In Osteuropa treffen eurasische und europäische Integration als Konkurrenzmodelle mit unterschiedlichen Rechtsstandards aufeinander. Für Russland bedeutet das weitere Ausgreifen des europäischen Binnenmarkts nach Osteuropa wirtschaftliche Nachteile und politischen Einflussverlust. Russlands Interessen als Energielieferant sind mit der Entflechtungspolitik der EU und ihren Interessen als Abnehmer kaum vereinbar. Es bemüht sich darum, die Erschließung alternativer Versorgungswege wie der Nabucco-Pipeline durch die EU zu verhindern, während Brüssel Russlands dominierende Marktstellung zu beschränken ver-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

sucht. Hinzu treten unterschiedliche Interessen oder Sichtweisen in einer Reihe von anderen Konflikten: der Krise in Syrien, dem Atomprogramm des Iran, der NATO-Raketenabwehr.

Einige Anknüpfungspunkte

All das bedeutet nicht, dass es keine Spielräume für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Russland und dem Westen gäbe. In der Amtszeit von Präsident Dmitri Medwedew zeichnete sich dafür eine Reihe von Anknüpfungspunkten ab: Der New-START-Vertrag über die Reduzierung strategischer Atomwaffen zwischen Moskau und Washington; der Beschluss des NATO-Gipfels in Lissabon zur Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr; Moskaus Bereitschaft, die Versorgung von US- und NATO-Truppen in Afghanistan über das eigene Territorium zu gestatten; eine zeitweilige Annäherung der Positionen im Streit um das iranische Atomprogramm; Moskaus Verzicht auf ein Veto

im UN-Sicherheitsrat bei der Einrichtung der Flugverbotszone in Libyen; schließlich der Vorschlag von Medwedew und Angela Merkel, im Zuge gemeinsamer Fortschritte bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts die sicherheitspolitische Zusammenarbeit von EU und Russland zu vertiefen.

Dabei wäre es angesichts der Machtverteilung in Russland verfehlt, einen grundlegenden Unterschied zwischen den außenpolitischen Ansätzen Medwedews und Putins zu konstruieren. Ebenso verfehlt wäre es, allein die Rückkehr Putins ins Präsidentenamt für ein konfliktreicheres Verhältnis zwischen dem Westen und Russland verantwortlich zu machen. Auch der Westen sollte sich fragen, ob er Moskaus Kooperationsbereitschaft hinreichend honoriert. Dass das transatlantische Bündnis den NATO-Russland-Rat während des Georgien-Krieges von 2008 suspendierte, musste dieses Format für Moskau zur Makulatur machen. Wann, wenn nicht in

der Krise, sollte sich ein solches Gremium bewähren?

Als Medwedew danach mit dem Vorschlag für einen neuen Sicherheitsvertrag hervortrat, war die westliche Reaktion bestenfalls lau. Und wenn wir heute auf die Syrien-Krise schau-

en, dann stellt sich die Frage, ob der Westen nicht vor-schnell Partei für die Gegner von Baschar al-Assad er-

griffen hat – eine Mischung von Kräften, von denen man wenig weiß und die man noch weniger wird kontrollieren können –, anstatt unter Berücksichtigung russischer Interessen zu versuchen, eine Übergangsregierung unter Einbeziehung von Teilen des alten Regimes zu bilden.

Politik der kleinen Schritte

Es gibt eine Reihe von weiteren Ansätzen für Fortschritte: So böte etwa der WTO-Beitritt Russlands eine Gelegenheit, das Projekt einer Freihandelszone zwischen der EU und Russland voranzutreiben. Damit ließen sich Trennlinien zwischen der russisch-weißrussisch-kasachischen Zollunion und den umfassenden Freihandelsabkommen, die die EU den Ländern der östlichen Partnerschaft anbietet, zumindest teilweise überbrücken. Schnelle Lösungen wird es dabei nicht geben. Auf Seiten der EU steht dem die Auseinandersetzung über einseitige Handelsbarrieren Russlands und die mangelnde Bereitschaft entgegen, über den *Acquis communautaire* zu verhandeln. Auf russischer Seite ist es die mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit, sich der EU anzupassen und gemeinsame Regeln

effektiv umzusetzen. Visafreiheit zwischen Russland und der EU käme nicht nur der transnationalen Vernetzung der Zivilgesellschaften zugute. Auch der Kreml hat ein großes Interesse daran. Könnte die EU ihre inneren Kontroversen in dieser Frage überwinden, hätte sie ein gewichtiges Angebot in der Hand.

Was die sicherheitspolitische Zusammenarbeit angeht, so dürften die Spielräume bei den strategischen Nuklearwaffen mit dem New-START-Vertrag vorerst ausgeschöpft sein. Der nächste logische Schritt bestünde in Verhandlungen über taktische Atomwaffen. Dafür sind die Unterschiede nicht nur in den Arsenalen, sondern auch in den Doktrinen – auch aufgrund des Ungleichgewichts der konventionellen Streitkräfte – zwischen Russland und dem Westen allerdings noch zu ausgeprägt. Diese Frage wird sich vermutlich nicht losgelöst von der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa angehen lassen.

Bei der Raketenabwehr gibt es gleich drei Kernprobleme, für die sich noch keine Lösung abzeichnet: die Teilung der Entscheidungsgewalt, das Ausmaß des Technologietransfers sowie die Stationierung von NATO- oder US-Militäreinrichtungen in Ostmittel- und Südosteuropa. Das schließt aber den Aufbau eines kooperativen Systems nicht aus, das auf einer Abstimmung der Doktrinen, einer Vernetzung der Abwehrsysteme, einem besseren Informationsaustausch und der Einrichtung von Koordinationszentren beruht.

Mit Blick auf die Stabilisierung Afghanistans schließlich gewinnt für Russland angesichts des bevorstehenden Rückzugs der NATO zwangsläufig

Honoriert der Westen Moskaus Kooperations- bereitschaft hinreichend?

fig die Kooperation mit seinen Partnern in der Schanghai-Organisation an Bedeutung. Zugleich aber sollte aus Sicht des Westens das Interesse an einer Zusammenarbeit mit Russland in Zentralasien größer sein als die Interessenunterschiede in der Region; gerade in Krisensituationen hat sich gezeigt, wie begrenzt die eigenen Möglichkeiten dort sind. In Zentralasien dürfte ein Erfolg der eurasischen Integration den übergeordneten Interessen des Westens kaum zuwiderlaufen.

Schwelende Konflikte

Das Kernproblem der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur bleibt die mangelnde Einbindung Russlands. Dafür gibt es zwei tiefere Ursachen. Das sind erstens die fortbestehenden Konfliktlinien zwischen Russland und dem Westen, vor allem die eingefrorenen oder schwelenden Konflikte. Sie haben zur Folge, dass Russland und einige NATO-Mitglieder eher Sicherheit vor- als miteinander suchen.

Zweitens ist es ein Mangel an gegenseitigem Vertrauen, mit dem der Zweifel einhergeht, ob es eine hinreichende Basis an gemeinsamen Zielen für eine bessere Integration Russlands gibt. Ohne ein hohes Maß an Vertrauen und eine Verständigung über gemeinsame Ziele, für die man bereit ist, Kompromisse zu schließen, können auch EU und NATO nicht funktionieren. Würde durch eine bessere Einbindung Russlands nur dessen Vetomacht gestärkt, würde dies die bestehende Sicherheitsarchitektur schwächen.

Soll eine stärkere Integration Russlands die europäische Sicherheitsarchitektur tatsächlich stärken, bedarf es dazu nicht nur eines neuen Vertrags oder des Beitritts Moskaus zu beste-

henden Abkommen. Es setzt vielmehr voraus, dass Russland und der Westen gemeinsame Ziele entwickeln. Die schwelenden Konflikte bieten sich dafür als doppelter Testfall an. Einerseits wird es kaum gelingen, in EU und NATO Vertrauen für eine bessere Einbindung in die euroatlantische Sicherheitsarchitektur zu schaffen, solange es in diesen Konflikten nicht zu einer konstruktiven Zusammenarbeit mit Russland kommt. Zudem fehlt es der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU an Glaubwürdigkeit, solange sie die Konflikte auf dem eigenen Kontinent nicht zu überwinden vermag.

Allerdings bedarf es einer Differenzierung zwischen den einzelnen Konflikten. In den Konflikten um Abchasien und Südossetien ist in absehbarer Zeit kaum mehr zu erreichen als eine allmähliche Annäherung zwischen den Kontrahenten, nachdem Russland die separatistischen Regime anerkannt hat, während der Westen auf der territorialen Integrität Georgiens besteht.

Doch im Konflikt um Nagorno-Karabach etwa verhält sich die Sache anders. Hier besteht zumindest keine grundlegende Uneinigkeit über eine Konfliktlösung unter den Mitgliedern der Minsk-Gruppe, in der Russland gemeinsam mit den USA und Frankreich den Vorsitz führt. Eine Umsetzung ist bislang an den starken gegenseitigen Vorbehalten zwischen Armeniern und Aserbaidschanern gescheitert. Sie werden sich allenfalls durch ein entschlossenes und gemeinsames Engagement Russlands, der USA und der EU überwinden lassen.

**Russland und der Westen
müssen gemeinsame
Ziele entwickeln**

Eine Lösung des Transnistrien-Konflikts hätte Signalwirkung

Allerdings maß der Westen diesem Konflikt bislang nicht die erforderliche Priorität bei – kein Wunder, dass die Diskussion von den Differenzen im Verhältnis zu Russland überlagert wurde. Auch die energiepolitischen Interessen, die besonders die EU-Mit-

glieder mit Aserbaidschan verbinden, senken die Bereitschaft, die notwendigen Kompromisse nicht nur von Jerewan, sondern auch von Baku einzufordern. Schließlich handelt es sich um einen vergleichsweise isolierten Konflikt, der mit den wichtigsten Konfliktlinien zwischen Russland und dem Westen kaum verknüpft ist. Das könnte seine Bewältigung zu einem gemeinsamen Projekt machen, dürfte aber zur Folge haben, dass die Signalwirkung eines Erfolgs für die Zusammenarbeit zwischen Russland und dem Westen begrenzt bliebe.

Eine Lösung des Transnistrien-Konflikts dagegen könnte eine weit aus größere Signalwirkung haben, weil er einen Schnittpunkt der geopolitischen Interessengegensätze bildet und indirekt mit einer Vielzahl von Kontroversen im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen verknüpft ist. Inzwischen sind Fortschritte zu verzeichnen, etwa die Wiederaufnahme formeller Verhandlungen im 5+2-Format, die zu einer Annäherung zwischen Chisinau und Tiraspol geführt haben. Keine Fortschritte gab es jedoch bei den grundsätzlichen politischen Fragen wie der nach dem künftigen Status Transnistriens. Auch dieser Konflikt rührt an Grundfragen der Identität, und das schränkt die Bereitschaft ein, sich für eine

Wiedervereinigung zu engagieren – auch wenn ethnische Differenzen dabei eine geringere Rolle spielen als im Südkaukasus. Da eine Konfliktlösung nicht auf eine gemeinsame Identität bauen kann, wird sie sich auf gemeinsame Interessen stützen müssen. Diese aber müssen erst noch geschaffen werden, durch eine wirtschaftliche, politische und soziale Annäherung. Das braucht Zeit und setzt einen Bottom-up-Ansatz voraus.

Zudem droht die Konkurrenz zwischen europäischer und eurasischer Integration die Verhandlungen zu blockieren. Während Moldau noch in diesem Jahr ein Freihandelsabkommen mit der EU abschließen wird, befürwortet die transnistrische Führung eine Zollunion mit Russland und einen Beitritt zur Eurasischen Union. Bleibt Tiraspol aber beim Freihandel mit der EU – bislang sein wichtigster Handelspartner – außen vor, wird das die Trennung weiter vertiefen. Die wirtschaftlich ohnehin desolate Lage der Region würde dadurch weiter verschlechtert.

Eine Bewältigung des Transnistrien-Konflikts müsste im Einklang mit der europäischen Integration Moldaus erfolgen. Für Moskau muss dies als einseitiges Zugeständnis erscheinen, das auch innenpolitisch nicht leicht zu vermitteln wäre. Was könnte Russland im Gegenzug erhalten? Solange diese Frage für Moskau nicht befriedigend beantwortet ist, spricht viel dafür, dass die 5+2-Verhandlungen in absehbarer Zeit in einer Sackgasse enden. Russland hätte dabei weder viel zu gewinnen noch viel zu verlieren: Während Moldau seine Annäherung an die EU fortsetzen dürfte, würde ein von der europäischen Integ-

ration abgekoppeltes Transnistrien noch abhängiger von Moskau werden – aber ohne dass Russland der Region nachhaltige Entwicklungschancen bieten könnte. Wenn der Westen also von Russland Kompromissbereitschaft erwartet, sollte er zunächst seine eigenen Angebote kritisch hinterfragen.

Gemeinsame Projekte

Auf russischer Seite eint Regierung und Zivilgesellschaft der Wunsch nach einer zügigen Visaliberalisierung mit der EU. An einem Freihandelsabkommen mit der EU sollte nicht nur Russland Interesse haben. Denn dadurch ließe sich die Exklusivität von europäischer respektive eurasischer Integration zumindest abmildern.

Sollte es zu Fortschritten in Transnistrien kommen, wäre auch eine bessere Einbeziehung Russlands in die GASP möglich. Zugleich könnten die EU und Russland ihre Zusammenarbeit bei gemeinsamen Missionen ausbauen. Bei der Demilitarisierung der Sicherheitszone in Moldau etwa und der Umwandlung der dort stationierten Friedenstruppen könnten EU-Vertreter russische Peacekeeper ergänzen; und warum sollte es dann nicht auch eine russische Beteiligung an der EUBAM-Mission zur Überwachung der moldauisch-(transnistrischen)-ukrainischen Grenze geben?

Gelänge es, eine kooperative Raketenabwehr ins Werk zu setzen, verlöre auch die Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen über dieses Thema an Schärfe. Und wenn der Westen sich im Gegenzug zu Fortschritten im Transnistrien-Konflikt von den „Istanbul Commitments“ (der Verpflichtung Russlands, Truppen aus Moldau und Georgien abzuziehen)

lösen sollte, dann könnte er auch neue Verhandlungen über die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa anbieten. Diese wiederum könnten Verhandlungen über eine Begrenzung und bessere Kontrolle taktischer Nuklearwaffen den Weg ebnen.

All das würde ein hohes Maß an Pragmatismus voraussetzen, einschließlich der Bereitschaft, nach unkonventionellen Lösungen zu suchen. Es dürfte wahrscheinlicher sein, dass die Abkühlung der Beziehungen eine Phase der Abwendung voneinander einleitet. Doch

An einem Freihandelsabkommen sollten alle Seiten Interesse haben

wenn es an gemeinsamen Projekten mangelt, wird man auf weitreichende Erwartungen an die innere Entwicklung Russlands verzichten müssen. Reduzieren sich die Beziehungen auf Kritik an Putin, dann werden sie zu einer Verhärtung der innen- und außenpolitischen Positionen Moskaus führen statt zu einer echten Modernisierung Russlands.



Oliver Joachim Rolofs ist Pressesprecher der Münchner Sicherheitskonferenz und schreibt regelmäßig zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen mit Schwerpunkt Ost- und Südosteuropa.



Dr. Dr. Hans Martin Sieg ist außenpolitischer Referent bei MdB Manfred Grund sowie Lehrbeauftragter der FU Berlin und der Universität Passau.