

Politik der Illusionen

Ein Ausgleich mit Russland auf Grundlage einer EU-EWU-Partnerschaft ist irrig

Stefan Meister | **Hauptursache des Konflikts zwischen Russland und dem Westen ist das Legitimationsdefizit des Systems Putin nach innen. Nicht nur, dass die EU bei einer engeren Kooperation mit Moskaus Eurasischer Wirtschaftsunion ihre Werte verriete – der Kreml hat daran schlicht kein Interesse. Eine Replik auf Ivan Krastev und Mark Leonard (IP 1/2015).**

Akzeptiert der Westen Russlands Ansatz von einer Teilung Europas in Interessensphären oder gestehen wir den Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft Souveränität und Unverletzbarkeit ihrer Grenzen zu? Sollte die EU ihre Sanktionen zumindest in Teilen zurücknehmen, auch ohne russische Zugeständnisse, in der Hoffnung, so Moskau nicht weiter zu isolieren oder in die Arme Pekings beziehungsweise in den Bankrott zu treiben? Und ist die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) die richtige Institution, um mit Russland eine neue Ordnung in Europa zu „entwickeln“? Das sind die Schlüsselfragen für die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zu Russland.

Erklärungsmuster russischer Politik

Die Hauptursachen des Konflikts zwischen Russland und dem Westen liegen nicht nur in der Sicherheitsperzeption der russischen Eliten, die die Erweiterungspolitik von NATO und

EU als Bedrohung auffassen, sondern im Legitimationsdefizit des Systems Putin nach innen. Die Entscheidung der russischen Führung gegen eine Modernisierung ist der Grund für die Suche nach neuen Legitimationsgrundlagen. Der Konflikt mit „dem Westen“ erscheint der russischen Führung als der beste Weg, um von den Defiziten der eigenen Politik abzulenken.

Gleichzeitig sollte die russische Politik auch im Kontext der innergesellschaftlichen Prozesse gesehen werden. Dass bis zu 100 000 Menschen in Moskau im Umfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2011/12 auf die Straße gingen, hat Wladimir Putin und seine Umgebung geschockt. Der Präsident selbst hat sich mit seiner „Rückkehr“ 2012 dafür entschieden, durch Repression und mehr Kontrolle diesen Teil der Bevölkerung zu isolieren bzw. unter Kontrolle zu bringen. Aber gleichzeitig wurde der russischen Führung klar, dass ewiges

Wachstum auf Grundlage dauerhaft hoher Rohstoffpreise nicht mehr möglich ist. Die EU und der Westen hatten als Partner ausgedient.

Nach der Absicherung nach innen widmete sich das Regime der Vergrößerung seiner Einflussmöglichkeiten in den postsowjetischen Staaten, in denen es in wachsender Systemkonkurrenz mit der EU steht. Vor dem Hintergrund eigener Mängel wurde der Führung in Moskau immer deutlicher, welche Gefahr in EU-Assoziierungs-, Freihandels- und Visaabkommen für den russischen Einfluss liegt. Nur deshalb hat die russische Führung mit der EWU ein alternatives Integrationsmodell entwickelt. Falls die von der EU geforderten Reformen in postsowjetischen Staaten tatsächlich umgesetzt würden und Visaerleichterungen in Kraft träten, wären Veränderungen in diesen Ländern möglich, die den russischen Einfluss mit Hilfe informeller Beziehungen, Korruption und Medienmacht begrenzen – und damit das Macht- und Gewinnstreben russischer Eliten untergraben würden. Damit geriet die EU eher ungewollt in eine Position, in der sie aus Kreml-Sicht gefährlicher für den Einfluss Russlands im postsowjetischen Raum erscheint als die NATO.

Umschalten auf Hard Power

Das Umschalten von Soft auf Hard Power im Ukraine-Konflikt war eine Reaktion auf das Scheitern der russischen Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik gegenüber der Ukraine. Der Schreck, mit der Flucht von Präsident Viktor Janukowitsch den wichtigsten

Verbündeten in Kiew verloren zu haben, führte zur Annexion der Krim, die sich im Nachhinein auch als hilfreich erwies, die Zustimmungsraten für Putins Politik zu Hause wieder in die Höhe zu treiben. Die Demonstration von Stärke gegenüber dem Westen, das laut russischer Propaganda „Wiederauferstehen Russlands von den Knien“ mit der Annexion, gab Putin in den Augen vieler Russen seine Legitimität zurück.

Das alles war nicht von langer Hand geplant. Allerdings wurden seit 2008 mit der Modernisierung der russischen Armee die Voraussetzungen geschaffen, um militärische Stärke zu zeigen und der NATO die Stirn zu bieten. Dabei wurden Formen asymmetrischer und hybrider Kriegsführung verbessert, die dann auf der Krim, aber insbesondere in der Ostukraine zum Einsatz kamen und weiterhin kommen.

Was bedeutet das für den Lösungsvorschlag, den Ivan Krastev und Mark Leonard skizziert haben?¹ Erstens: In seiner Analyse und den Gestaltungsmöglichkeiten in der Nachbarschaft mit Russland sollte Brüssel bedenken, dass Moskau in Einflussssphären denkt. Dass man russische Einfluss- und Eskalationsmöglichkeiten in den postsowjetischen Ländern bisher ignoriert hat, war ein gefährliches Defizit. Weil Brüssel in keinerlei Hinsicht darauf vorbereitet war, hat die EU auch die Eskalation in der Ukraine mitverantwortet. Das kann aber nicht

Nicht in Einflussssphären zu denken, war ein gefährliches EU-Defizit

¹ Ivan Krastev und Mark Leonard: Die neue europäische Unordnung. Die EU wird Russland nicht ändern. Aber sie sollte sich hüten, es zu isolieren, IP Januar/Februar 2015, S. 42–51.

bedeuten, dieses Denken in Einfluss-sphären zu akzeptieren, wie der Beitrag von Krastev und Leonard impliziert. Vielmehr ist eine Reorientierung der EU-Politik hin zu den Ländern in der Region notwendig, die Interesse an Stabilität, Demokratisierung und einer EU-Integration haben – weg von einem immer autoritäreren Russland.

Wesentliche Teile der Gesellschaften und Eliten in Georgien, der Ukraine und in Moldawien möchten die russische Einflusszone verlassen, Wohlstand, Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption fördern. Fände die EU dagegen einen Ausgleich mit Russland über diese Länder, bedeutete dies, die von Moskau eingeforderte begrenzte Souveränität dieser Staaten und damit Russlands Einflusszone zu akzeptieren.

Die EU darf Sanktionen nicht ohne russische Gegenleistung aufheben

Trotz der Annexion der Krim und des maßgeblich von außen initiierten Krieges in der Ostukraine sollten für die EU die Unverletzbarkeit von Grenzen sowie die Souveränität von Staaten kein verhandelbares Gut sein. Gelingt dies nicht, ist die EU als werdebasierter außenpolitischer Akteur gescheitert, und Russland wird weiter fragile Staaten in der Nachbarschaft fördern.

Zweitens: Es ist ein Allgemeinplatz, dass Sanktionen keine Politik ersetzen. Sie können nur ein Instrument sein, um dem Adressaten die eigene Handlungsfähigkeit zu beweisen und Grenzen aufzuzeigen; so lassen sich maximal weitere aggressive Schritte der russischen Führung bremsen, eine Lösung der Krise lässt sich so

aber nicht herbeiführen. Zum jetzigen Zeitpunkt spielen sie wohl tatsächlich dem Teil der russischen Elite in die Hände, der Vorteile in einer Isolation Russlands bzw. in einer Ausrichtung auf neue Märkte in China, Südasiens und Südamerika sieht. Jedoch sind die Sanktionen wichtig, um auf die Aggressionen und fehlende Bereitschaft Moskaus zur Deeskalation zu reagieren. Sanktionen können nicht ohne russische Gegenleistung aufgehoben werden, da dies die Glaubwürdigkeit der EU infrage stellen und Brüssels Verhandlungsposition schwächen würde. Mittelfristig werden sie die Kosten-Nutzen-Balance der russischen Führung verändern.

Hausgemachte Wirtschaftskrise

Ebenso falsch ist die Annahme, dass die Sanktionen die Hauptursache für Russlands tiefgreifende Wirtschaftskrise sind. Neben der Halbierung des Ölpreises von über 100 Dollar im ersten Halbjahr 2014 auf unter 50 Dollar pro Barrel im Januar 2015 hat vor allem eine Vertrauenskrise der Finanzmärkte in Putins Politik die wirtschaftliche Talfahrt beschleunigt. Wohl haben die Sanktionen Einfluss auf die Refinanzierung russischer Banken auf den internationalen Kapitalmärkten; aber die Abwertung der Kreditwürdigkeit Russlands hat vor allem mit der mangelnden Glaubwürdigkeit der Führung zu tun. Die Taktik des Kremls, durch Halbwahrheiten, Lügen und Ablenkungsmanöver in Bezug auf die Ukraine Unsicherheit im Westen zu erzeugen, war eine Zeitlang erfolgreich. Aber genau diese Politik der fehlenden Berechenbarkeit führt zu einer Abstrafung durch die Finanzmärkte.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Drittens: Die EWU war aus Moskauer Sicht ursprünglich ein Instrument, um auf gleicher Augenhöhe zwischen Wladiwostok und Lissabon einen gemeinsamen Wirtschaftsraum auszuhandeln (wie auch immer der hätte aussehen sollen). Seit 2012 aber sind Zollunion und EWU zu einem protektionistischen Instrument geworden, um den Einfluss der EU auf postsowjetische Länder zu unterbinden oder zu erschweren. Sie widerspricht in ihrer Philosophie wichtigen Prinzipien der EU wie freier Wettbewerb, offener Handel und Integration in die Weltwirtschaft, indem sie die Barrieren für den Handel mit der EU und dem Rest der Welt erhöht.

Damit ist es praktisch unmöglich, überhaupt Verhandlungen über eine wirtschaftliche Kooperation zwischen EU und EWU zu beginnen, geschweige denn über eine Integration. Indem Krastev/Leonard fordern, „die neue Ordnung als Kooperation und Wettbewerb zwischen zwei Integrationspro-

jekten“ zu konstruieren, erklären sie EU und EWU für gleichwertig. Dabei missachten sie, dass eine Integration in die EU auf freiwilliger Basis, als souveräne Entscheidung von Staaten erfolgt. Dagegen wird die Integration in die Zollunion/EWU durch bilateralen Druck und Anreize durch Russland herbeigeführt. Es ist, wie das Beispiel Armeniens zeigt, keine freiwillige Entscheidung, sondern eher die Folge der Ausnutzung von Schwächen und Abhängigkeiten – in diesem Fall der Sicherheit des kaukasischen Landes – durch die russische Führung.

Mit ihrer Argumentation fordern Krastev und Leonard eine Legitimation dieser Praktiken russischer Politik und damit eine Anerkennung der begrenzten Souveränität der postsowjetischen Länder. Dabei negieren sie die Entscheidungsfreiheit der Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft, von denen einige in ihrem Artikel nicht einmal erwähnt werden. Ironischerweise verstehen auch sie die EWU

Die Glaubwürdigkeit der EU-Politik entscheidet sich in der Ukraine

nicht in erster Linie als eigenständiges Integrationsprojekt, sondern als Mittel zum Zweck, um mit Russland einen Deal über den postsowjetischen Raum und die Zukunft der europäischen Ordnung zu betreiben.

Aber indem die EU diese Institution als wichtige Plattform der Verhandlungen mit Russland zum Erreichen einer friedlichen „Koexistenz“ akzeptierte, legitimierte sie die Praxis des Kremls, andere Staaten unter Druck zu setzen und ihre Souveränität zu untergraben. Das würde Instabilität und autoritäre Strukturen in unserer östlichen Nachbarschaft fördern.

Eine langfristige Strategie

Es ist richtig, dass die EU mit ihrer transformativen Kraft mittelfristig Russland nicht verändern wird. Aber sie kann viel mehr tun, um Putin nicht in seiner Überzeugung zu stärken, dass ganz Russland hinter der Politik seiner Führung steht und dass das auf Dauer so bleibt.

Anstatt mit einem autoritären Regime die Zukunft Europas auszuhandeln, sollte sich die EU lieber auf den Tag X vorbereiten, wenn es infolge der fehlgeleiteten Wirtschaftspolitik zu einer Destabilisierung Russlands kommt. Dabei geht es darum, russische Entwicklungen differenzierter zu analysieren und auf dieser Basis eine pragmatische Politik zu entwickeln. Jedoch bedarf es dazu eines Paradigmenwechsels und einer proaktiveren EU-Politik. Die Anerkennung russischer Vorstellungen von Interessenssphären wäre für manche EU-Mitgliedstaaten sicher bequemer, löste

aber weder die Krise in der Ukraine noch den Konflikt mit Russland.

Vielmehr bedarf es einer Neuausrichtung der europäischen Russland-Politik, die sich vom Elitenansatz verabschiedet. Warum nicht parallel zu den Sanktionen gegen die korrupten Eliten in Russland Visaerleichterungen für einen großen Teil der russischen Bevölkerung einführen – mit der klaren Ansage: Ihr seid nicht das Ziel dieser Sanktionen? Und warum tritt der russische Präsident im deutschen Fernsehen auf und erklärt seine Sicht der Entwicklungen in der Ukraine, aber nicht Bundeskanzlerin Angela Merkel oder ein hochrangiger EU-Vertreter im russischen Fernsehen? Es geht hier nicht darum, Gleiches mit Gleichem zu beantworten, sondern darum, nicht nur die russische Führung, sondern auch die russische Gesellschaft ernst zu nehmen. Die europäische Politik sollte endlich aufwachen und die russische Herausforderung ernst nehmen, anstatt mit Kompromissvorschlägen den Appetit Putins noch zu erhöhen.

Das ist auch für die Ukraine entscheidend, wo sich im Moment die Glaubwürdigkeit europäischer Werte und Außenpolitik entscheidet. Auch hier gilt: Die russische Führung hat gar kein Interesse, diese Krise zu lösen; sie benutzt den Krieg vielmehr dazu, die eigene Verhandlungsposition zu stärken. Was die Chance einer Umsetzung des Minsker Abkommens betrifft, gibt es zwei fundamental unterschiedliche Sichtweisen, die Russlands und die der EU: Die EU betrachtet eine Umsetzung des Minsker Abkommens und damit Kompromisse Russlands und der Separatisten als Voraussetzung für Verhandlungen

über die Zukunft der bilateralen Beziehungen. Für die russische Führung ist der Krieg in der Ostukraine Mittel zum Zweck, um die eigene Verhandlungsposition mit Blick auf die zukünftige Ordnung in Europa zu stärken. Putin will erst über die neue Ordnung reden und dann – vielleicht – den Krieg einhegen; die EU will erst den Krieg beenden und dann über das zukünftige Verhältnis sprechen.

Moskau wird sich nicht bewegen

Solange aneinander vorbeigeredet wird, wird sich Moskau keinen Millimeter bewegen und es werden täglich weitere Opfer des Krieges zu beklagen sein. Parallele Verhandlungen über einen Waffenstillstand in der Ostukraine und über das zukünftige Verhältnis mit Russland könnten zumindest ein Versuch sein, mehr diplomatischen Spielraum zu gewinnen. Damit würde auch der Sinn des Festhaltens an den Sanktionen deutlich werden. Sie gehören zu den wenigen Trümpfen, die die EU in der Hand hält.

Zudem bedarf es fester Formate mit Russland, in deren Rahmen über Sicherheit in Europa gesprochen wird, die mit Deutschland und Frankreich nicht nur zwei EU-Länder einschließen, sondern weitere Staaten – und auch die USA. Der Ausbau des NATO-Russland-Rates als ein Forum für „harte“ Sicherheitsfragen in Europa könnte solch ein Format sein, während im Rahmen der OSZE über vertrauensbildende Maßnahmen gesprochen werden könnte. Trotzdem sollten wir uns bewusst sein, dass der Spielraum sehr gering ist. Moskau wird weiterhin alles tun, damit die Ukraine ein instabiler Staat bleibt und kein alternatives Entwicklungsmodell

für andere postsowjetische Staaten werden kann. Nur wenn die Kosten zu hoch werden, könnte sich daran etwas ändern. Waffenlieferungen werden daran jedoch nichts ändern. Gleichzeitig sollte sich die EU auf einen langen Konflikt mit dem Kreml vorbereiten, für den mehr Ressourcen für Sicherheit und Selbstschutz gebraucht werden.

Es ist eine Illusion, mit dieser russischen Führung über weitreichende Kompromisse eine Lösung der Ukraine-Krise und einen Interessenausgleich erreichen zu können. Der Konflikt mit dem Westen und damit auch der EU stabilisiert

Putins Regime. Was würde bleiben, wenn es keine Erfolge prorussischer Separatisten

in der Ukraine mehr zu vermehren gäbe? Wenn westliche Sanktionen nicht mehr als Ursache für die Wirtschaftskrise herhalten könnten? Wenn das Hauptinteresse der US-Regierung keine Farbenrevolution in Russland ist, sondern der Kampf gegen den „Islamischen Staat“, das Verhältnis zu China und der aufziehende US-Wahlkampf? Es bliebe ein korruptes Regime, ohne Ideen für wirtschaftliche Prosperität und Antworten auf die entscheidenden Fragen der russischen Gesellschaft.

Die EU sollte sich auf einen langen Konflikt mit dem Kreml einstellen



Dr. Stefan Meister leitet im Robert Bosch-Zentrum des Forschungsinstituts der DGAP die Bereiche Osteuropa, Russland und Zentralasien.