

Wie Putin Berlin verlor

Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert

Andreas Rinke | Die deutsch-russischen Beziehungen waren immer besonders. Wechselnde Bundesregierungen haben seit dem Untergang der Sowjetunion versucht, enge Kontakte zu Moskau zu halten. Innerhalb von zwei Monaten aber hat das russische Vorgehen in der Ukraine einen möglicherweise entscheidenden Bruch verursacht. Ein Protokoll der Ereignisse.

Die Eingliederung der ukrainischen Krim in das russische Staatsgebiet am 18. März ist europaweit, vor allem aber in Deutschland, als Schock empfunden worden. Sowohl Bundeskanzlerin Angela Merkel als auch Außenminister Frank-Walter Steinmeier haben den russischen Griff nach dem Teil eines anderen Landes als Tabubruch bezeichnet. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg hat in Europa wieder ein Staat einen Teil eines anderen Landes seinem Staatsgebiet einverleibt. Doch die Entscheidung des russischen Präsidenten, Wladimir Putin, war nur der Abschluss eines monatelangen Vorspiels, in dem die deutsch-russischen Beziehungen eine gravierende Veränderung erfuhren. Auch wenn in Berlin bis heute aus historischen, geografischen und strategischen Gründen immer wieder der Kontakt zu Moskau gesucht wird, verlor Putins Russland im Februar und März diesen Jahres Deutschland als bis dahin entschiedensten und verständnisvollsten Fürsprecher im Westen.

Weil die Russland-Politik einen zentralen Platz in der deutschen Außenpolitik beansprucht – und angesichts des ideologisch aufgeheizten Streites zwischen „Russland-Kritikern“ und „Russland-Verstehern“ –, soll diese Abkehr hier in Phasen und möglichst neutral nachgezeichnet werden. Grundlage sind Gespräche mit den handelnden Akteuren – Politikern, Beamten, Geheimdienstlern – sowohl in dem beschriebenen Zeitraum als auch danach.

Zwei Punkte sind dabei besonders bemerkenswert: Die Abstimmung zwischen Kanzleramt und Außenministerium scheint in der Ukraine-Krise sehr eng verlaufen zu sein. Offensichtlich sorgte das sich schnell ausbreitende Gefühl, mit einer Bedrohung von historischen Dimensionen konfrontiert zu sein, für einen sehr synchronen Blick der Akteure in Berlin auf die Geschehnisse in der Ukraine und den Umgang mit Russland. Die ungewöhnliche Dichte der Kontakte etwa zwischen Bundeskanzlerin Merkel (CDU) und Außenminister

Steinmeier (SPD) scheinen die traditionell bestehenden Differenzen zwischen einem stets stärker auf Ausgleich bedachten Auswärtigen Amt und einem auf Entscheidungen zielenden Kanzleramt in den Hintergrund gedrängt zu haben. Außerdem zeigte die Regierungskoalition ungewohnt große Bereitschaft, in der Krise zusammen mit den USA eine Führungsrolle zu übernehmen.

Ernüchterung über Putin, 20. bis 28./29. November 2013

Als Angela Merkel am 28. November 2013 ins litauische Vilnius reist, weiß sie bereits, dass der bevorstehende EU-Gipfel eine Enttäuschung werden wird. Denn kurz zuvor hat der ukrainische Präsident, Viktor Janukowitsch, nach einer Russland-Visite angekündigt, den bereits ausgehandelten EU-Assoziierungsvertrag doch nicht unterzeichnen zu wollen. Hauptgrund ist der Widerstand Russlands und ein Moskauer Lockangebot im Wert von einigen Milliarden Euro für das am Rande des Bankrotts stehende Land.

Typisch für die Anfangsphase der eskalierenden Ukraine-Krise sind zwei Punkte: Politisches Ziel sowohl der Bundesregierung als auch der EU ist es, trotz des Widerstands aus Moskau das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine unter Dach und Fach zu bringen. Zudem gibt es zu diesem Zeitpunkt noch eine mangelnde Synchronisierung zwischen der nach der Bundestagswahl im September weiter regierenden Union und der erst neu in die Regierung eintretenden SPD, was aber wenig Auswirkungen auf die Politik der Bundesregierung hat. Spätestens seit der Rückkehr Putins in das Präsidentenamt im Mai 2012 hat Merkel eine immer skeptischere Haltung gegenüber Moskau einge-

**Noch im Wahlkampf
fordert Steinmeier, Russ-
land „einzubinden“**

genommen. Vergeblich versuchte die Kanzlerin wiederholte Male, Putin in gemeinsamen Gesprächen zu erklären, dass er sein Land mit einer eher repressiven Politik auf Dauer nicht stärken, sondern schwäche – was sie ihm etwa 2012 bei einem Besuch auch deutlich sagte. Putin wählte nach Einschätzung von Kanzleramt und Außenministerium jedoch

genau den entgegengesetzten Weg: Dazu gehörten stärkere Repressalien gegen Oppositionelle und ein umstrittenes Gesetz „gegen die öffentliche Förderung der Homosexualität“. Unmittelbar vor dem Besuch des russischen Präsidenten auf der Hannover-Messe Anfang April 2013 wurden zudem die Büros deutscher politischer Stiftungen in Moskau durchsucht. Bereits damals erwähnte der gern in historischen Linien argumentierende russische Präsident immer wieder, wie absurd es sei, dass Nikita Chruschtschow die Halbinsel Krim 1954 der Sowjetrepublik Ukraine zugeschlagen habe.

Die noch in der Opposition befindliche SPD betrachtete Russland etwas anders. Zwar hatte auch etwa Steinmeier, damals Fraktionsvorsitzender, die innenpolitische Veränderung in Russland registriert. Aber noch im Wahlkampf betonte er, dass man Russland wieder stärker „einbinden“ müsse. Als Ergebnis findet sich in dem am 27. November geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD eine ausführliche Passage zu Russland, die zwar die repressive Entwicklung innerhalb Russlands sehr kritisch anspricht, aber den Willen zu einer engen Zusammenarbeit mit Moskau ebenfalls deutlich betont.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Im Spätsommer wird für die Bundesregierung erkennbar, dass Russland das EU-Assoziierungsabkommen nicht einfach hinnehmen werde. Ein Warnschuss, den man in Berlin zur Kenntnis nimmt, sind die Ende Juli 2013 begonnenen und im August ausgeweiteten russischen Einfuhrbeschränkungen für ukrainische Waren. Zwar lässt Putin die verschärften Bestimmungen Anfang September wieder aufheben. Aber Russland, so die Interpretation in Berlin, hat Janukowitsch gezeigt, wie abhängig die Ukraine vom großen Nachbarn im Osten ist. Im Oktober 2013 droht der russische Energiekonzern Gazprom, der Ukraine nur noch Gas gegen Vorkasse liefern zu wollen. Führende russische Regierungsvertreter kündigen neue Grenzkontrollen an und sprechen von einer „Katastrophe“ für die Ukraine, sollte Janukowitsch das Abkommen mit der EU unterschreiben. Den ukrainischen Präsidenten, den er für seinen Traum einer Eurasischen Union mit Staaten der früheren Sowjetunion gewinnen will, um ein politisches und wirtschaftliches Gegengewicht zur EU zu schaffen, empfängt Putin mehrere Male. Zugleich verweisen Putin und andere russische Regierungsvertreter im Herbst 2013 wiederholt auf „technische Probleme“, weil ein EU-Assoziierungsvertrag unvereinbar mit der von Russland gewünschten Zugehörigkeit der Ukraine zur Zollunion sei.

Dennoch sieht man in Berlin – vor allem im Auswärtigen Amt – noch eine kleine Chance für einen möglichen Abschluss des Assoziierungsabkommens. Denn Janukowitsch versichert der Bundesregierung noch im Oktober, er wolle unterzeichnen – worauf auch die polnische Führung, die als beste Kennerin des östlichen Nachbarlands gilt, eigentlich bis zum Gipfel von Vilnius setzt. Dass sich die EU lange Zeit in der stärkeren Position glaubt, zeigt die Tatsache, dass etwa das Europäische Parlament die Unterzeichnung des Abkommens mit der für Janukowitsch schwierigen Forderung nach Freilassung der inhaftierten

**Niemand hat erwartet,
dass die Proteste in Kiew
so heftig ausfallen**

Oppositionspolitikerin Julia Timoschenko verknüpft. Doch der russische Druck wächst. Bereits in ihrer Regierungserklärung am 19. November, also neun Tage vor dem EU-Gipfel, warnt Merkel deshalb: „Um es klar zu sagen: Die Länder entscheiden allein über ihre zukünftige Ausrichtung. Ein Vetorecht Dritter kann es nicht geben.“ Die Phase ist geprägt vom Versuch, bei Putin dafür zu werben, dass es sich nicht um ein Entweder-oder zwischen einer Annäherung der Länder der Östlichen Partnerschaft an die EU und dem russischen Bemühen um eine engere Kooperation mit diesen Ländern handele. Ausdrücklich weist Merkel in ihrer Rede darauf hin, dass die Östliche Partnerschaft gerade kein EU-Beitrittsangebot sei. Doch die abgesagte Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens macht aller Welt klar, dass Russland dies offenbar anders sieht.

Proteste in Kiew, Gleichklang in Berlin, 29. November bis Ende 2013

Dem EU-Gipfel in Vilnius und der formalen Absage Janukowitschs an die Europäische Union folgt eine Phase, die für alle Seiten Überraschungen bringt, auch für Berlin. Offenbar hat niemand, weder die ukrainische Führung noch Moskau oder die Bundesregierung, erwartet, dass die Proteste in Kiew gegen die abgesagte Anbindung an die EU so heftig ausfallen würden. In diesem Zeitraum bis Jahresende, so die Analyse in Berlin, setzt Putin alle Lockmittel ein, die ihm zur Verfügung stehen. Als „Belohnung“ bietet er der Ukraine Hilfskredite und eine Neuverhandlung der Gaspreise an. Das Kalkül dahinter ist aus Berliner Sicht, die ukrainische Führung zur endgültigen Abkehr von einem Westkurs zu bewegen. Allerdings, so die Einschätzung, erwartet auch Putin zu diesem Zeitpunkt, dass die Proteste nach einigen Wochen und angesichts der grimmigen Kälte in Kiew ohnehin abebben.

In Berlin und der EU sitzen der Schock und das Gefühl einer Niederlage nach dem gescheiterten Assoziierungsabkommen tief. Die Bundesregierung betont, dass man sich nun nicht auf einen Überbietungswettbewerb mit Moskau einlassen könne. Die Empörung über den russischen Stopp für das Assoziierungsabkommen lässt gleichzeitig die sich formierende große Koalition enger zusammenrücken. Als der neue Außenminister Steinmeier am 17. Dezember bei der offiziellen Amtsübergabe im Auswärtigen Amt davon spricht, dass der russische Druck auf die Ukraine „empörend“ sei, wird dies beim Koalitionspartner aufmerksam vermerkt. Die Intensität der Kontakte zwischen Merkel und Steinmeier ist zu diesem Zeitpunkt bereits hoch. Beide kennen sich in diesen Rollen aus der ersten Großen Koalition; der SPD-Politiker braucht in seiner zweiten Amtszeit als Außenminister keine Einarbeitungszeit.

Eskalation in der Ukraine, Anfang 2014 bis 20. Februar 2014

Die dritte Phase des Ukraine-Konflikts macht wiederum eine Neukalkulation für alle Akteure in Kiew, Moskau und auch Berlin nötig. Denn zur allgemeinen Überraschung ebbt der Protest auf dem zentralen Maidan-Platz in Kiew trotz eisiger Kälte nicht ab. Zum Jahresbeginn, so sieht man es in Berlin, wech-

selt Putin deshalb die Taktik: Statt des angebotenen finanziellen „Zuckerbrots“ wird nun auch der Einsatz der „Peitsche“ versucht. Aber Moskaus vermeintlicher Verbündeter Janukowitsch bekommt die Lage in Kiew nicht mehr unter Kontrolle.

In Berlin und anderen westlichen Hauptstädten wächst wieder die Hoffnung, dass das Assoziierungsabkommen vielleicht doch nicht ganz verloren ist. In der Öffentlichkeit und im Bundestag steigt gleichzeitig der Druck, die pro-westlichen Demonstranten stärker zu unterstützen. Parallel bemüht sich gerade die deutsche Politik, verstärkt mit Russland ins Gespräch zu kommen, um dort die Vorbehalte gegen das Assoziierungsabkommen abzubauen. In Brüssel wirbt man dafür, intensiver zu prüfen, welche russischen Bedenken über mögliche negative Auswirkungen auf den russisch-ukrainischen Handel ausgeräumt werden könnten. Der EU-Russland-Gipfel am 29. Januar in Brüssel ist deshalb auch als Versuch gedacht, einen Schritt auf Moskau zuzugehen. Mit Putin wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe vereinbart, die die EU-Annäherung der Ukraine kompatibler mit russischen Handelsinteressen machen soll.

Eine innerukrainische Lösung soll vor Ende der Spiele von Sotschi her

Doch das Gift des Misstrauens, das der plötzliche Rückzieher Janukowitschs Ende November ausgelöst hat, wirkt bereits. In der deutschen Öffentlichkeit wird die Frage von Sanktionen diskutiert, wobei allerdings zu diesem Zeitpunkt die Frage im Zentrum steht, ob westliche Politiker die Olympischen Winterspiele besuchen sollten, die vom 9. bis 23. Februar im russischen Sotschi stattfinden. In der Bundesregierung wird diskutiert, ob Putin die Lage in der Ukraine zu diesem Zeitpunkt nur deshalb nicht eskalieren lässt, weil er einen reibungslosen Ablauf der Spiele gewährleisten will. Es wächst die Überzeugung, dass eine innerukrainische Lösung deshalb unbedingt vor dem Ende der Olympischen Spiele gefunden werden muss.

Doch als sich Steinmeier am 14. Februar in Moskau mit Putin und dem russischen Außenminister, Sergej Lawrow, trifft, kommt er mit seinem Vorschlag einer OSZE-Beobachtertruppe für die Ukraine nicht weiter. Stattdessen beklagen Putin und Lawrow die Einmischung der EU in innerukrainische Angelegenheiten. Beide versichern aber, dass die Landesgrenzen der Ukraine respektiert werden sollen. Das scheint zu diesem Zeitpunkt ein wichtiges Versprechen. Der deutsche Außenminister mahnt „frische Impulse“ für die bilateralen Beziehungen an und verweist auf die geplanten deutsch-russischen Regierungskonsultationen im April.

In Kiew eskaliert derweil in diesen Februar-Tagen die Lage. Erst gibt es unter den Demonstranten einzelne, später Dutzende von Toten. Es droht ein offener Bürgerkrieg.

Höhepunkt und Abschluss dieser Phase ist die Vermittlungsaktion der Außenminister des Weimarer Dreiecks, also Deutschlands, Frankreichs und Polens, am 20. und 21. Februar in Kiew – die die Bundesregierung endgültig in die Rolle eines zentralen politischen Spielers in der Krise rückt. Die Idee zu dieser Mission wird am 19. Februar beim deutsch-französischen Ministerrat in Paris

geboren. Steinmeier übernimmt in dieser Phase eine sehr aktive Rolle der Vermittlung und drängt seinen französischen Kollegen, Laurent Fabius, und den polnischen Außenminister, Radosław Sikorski, mit ihm nach Kiew zu reisen.

Dazu tragen vor allem zwei Entwicklungen bei: Die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton steht zu diesem Zeitpunkt wegen der beginnenden Iran-Atomgespräche nicht für eine Mission zur Verfügung. Außerdem hatten die zahlreichen Kiew-Reisen von Ashton und EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle im Januar wenig Fortschritte gebracht.

Den drei EU-Außenministern des Weimarer Dreiecks gelingt nach stundenlangen, teilweise als dramatisch beschriebenen Verhandlungen eine Einigung mit Janukowitsch und den Oppositionsparteien – der auch der anwesende russische Vertreter zustimmt. Die Vereinbarung, die unter anderem Neuwahlen für das Präsidentenamt Ende des Jahres und eine Reihe weiterer Zugeständnisse der ukrainischen Regierung vorsieht, beendet tatsächlich die Gewalt auf dem Maidan.

Russland schottet sich ab, 21. Februar bis 2. März 2014

Die überraschende Flucht Janukowitschs gen Osten in russische Obhut in der Nacht zum 21. Februar allerdings verwandelt eine bis dahin vor allem innerukrainische Krise in einen offenen internationalen Konflikt. In keiner Phase tritt der rapide Vertrauensverlust zwischen Berlin und Moskau so deutlich zu-

Nach Berliner Lesart entscheidet sich Putin für einen radikalen Weg

tags wie in den kommenden zwei Wochen: Nach Berliner Lesart entscheidet Putins Führungszirkel in dieser Periode, in der Ukraine einen radikal anderen Weg einzuschlagen. Nachdem eine prowestliche Regierung in Kiew das Ruder übernommen hat, folgt Plan B, der den russischen Einfluss zumindest in strategisch wichtigen Regionen der Ukraine sichern soll. Dies betrifft vor allem die Halbinsel Krim, wo die russische Schwarzmeerflotte stationiert ist. Im strategischen Denken Putins, so die Analyse, dominiere die Angst, Russland könne nach dem Zerfall der Sowjetunion nun auch die Kontrolle über das nördliche Schwarze Meer verlieren – an der auch Russlands Zugang zum Mittelmeer hängt.

Nur ist diese Entwicklung unmittelbar nach dem 21. Februar nach Angaben der damaligen Akteure keineswegs so klar zu erkennen – was auch daran liegt, dass sich die westliche Diplomatie zunächst wieder auf die sich beschleunigenden Ereignisse in Kiew konzentrieren muss. Dort trifft die neue Führung binnen weniger Tage weitreichende Entscheidungen, wie etwa die Absetzung Janukowitschs als Präsidenten, die Ausstellung eines Haftbefehls, die – später revidierte – Abschaffung von Russisch als zweiter Amtssprache, die Freilassung Timoschenkos und das Vorziehen der Präsidentschaftswahl auf den 25. Mai. Das deutsche Augenmerk liegt in diesen Tagen darauf, die Führung in Kiew vor Schritten zu warnen, die das Land spalten könnten – was am 23. Februar auch Inhalt eines Telefonats von Merkel mit Timoschenko ist.

Denn im Osten der Ukraine formiert sich schon am 22. Februar der Widerstand gegen die neue Regierung in Kiew – unterstützt vom abgesetzten

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Präsidenten, der der neuen Führung in Kiew die Legitimität abspricht. Bereits am 23. Februar telefoniert Merkel deshalb auch mit Putin, der noch kooperativ erscheint. In der Presseerklärung der Bundesregierung heißt es danach, beide Seiten stimmten überein, dass die Ukraine eine handlungsfähige Regierung brauche und ihre territoriale Integrität gewahrt werden müsse. Deutschland und Russland bekunden ein gemeinsames Interesse an einer stabilen Ukraine.

Doch in Berlin wachsen in diesen Tagen die Zweifel an den russischen Motiven – sowohl im Kanzleramt als auch im Außenministerium, wo die Enttäuschung über die Entwicklung nach dem diplomatischen Kraftakt in Kiew verständlicherweise groß ist. Auf der Halbinsel Krim beschleunigen sich Anzeichen für eine Abspaltung. So besetzen Demonstranten am 27. Februar in Simferopol, der Hauptstadt der Krim, das Regionalparlament und hissen die russische Flagge. Gleichzeitig wird für den 25. Mai ein Referendum über die Unabhängigkeit der Halbinsel angesetzt. Nur einen Tag später werden die Flughäfen von Simferopol und Sewastopol von maskierten, gut bewaffneten Uniformierten eingenommen, die keine Hoheitszeichen tragen. Prorussische Organisationen treten in der Öffentlichkeit auf den Plan, die sich schon Wochen vorher parallel zu den Maidan-Protesten in Kiew formiert hatten – und denen unterstellt wird, direkt aus Moskau gesteuert zu werden.

Am 28. Februar fällt ein erneutes Telefonat Merkels mit Putin angesichts dieser Entwicklung deshalb deutlich nüchterner aus. Zwar versichert der russische Präsident auch hier erneut, dass keine regulären russischen Soldaten auf der Krim aktiv seien. Aber er verteidigt die Forderungen der prorussischen Bevölkerung auf der Krim nach einem Referendum ausdrücklich. Merkel wirbt um Zurückhaltung. Am 1. März, als es immer mehr Berichte über Aktivitäten

prorussischer Kräfte auf der Krim gibt, mahnt Merkel öffentlich erneut die territoriale Integrität der Ukraine an. Putin wird vorgeworfen, bewusst die Schwäche der neuen ukrainischen Führung auszunutzen.

Gleichzeitig verdichten sich die internationalen Abstimmungen, die USA werden als weiterer zentraler Spieler in der Ukraine-Krise aktiv. Steinmeier reist am 27. Februar nach Washington und berät mit seinem US-Kollegen John Kerry. Dieser hat Probleme, sich gegen Hardliner im Weißen Haus durchzusetzen, die sehr früh harte Schritte gegen Russland fordern. So warnt die Sicherheitsberaterin von US-Präsident Barack Obama, Susan Rice, Russland bereits am 23. Februar vor einem militärischen Einmarsch in der Ukraine.

Der Bruch, 2. bis 6. März 2014

Sonntag, der 2. März, wird von mehreren Beteiligten als „echter Einschnitt“ beschrieben, der die internationale Krisendiplomatie auf Hochtouren laufen lässt: Als Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Putin miteinander telefonieren, ist der Ton anders als sonst. Putin räumt erstmals ein, dass die auf der Krim tätigen Milizen doch direkte Verbindung zu russischen Truppen haben. Das Gespräch ist dementsprechend frostig. Anschließend telefoniert eine offensichtlich alarmierte Merkel mit Präsident Obama, der ebenfalls mit Putin spricht.

Auch Merkel und Außenminister Steinmeier telefonieren vor und nach dem Putin-Telefonat mehrfach miteinander. In der internen Analyse ist man sich weitgehend einig: Russland plant tatsächlich eine Abspaltung der Krim.

Laut US-Quellen
bescheinigt Merkel Putin
einen „Realitätsverlust“

Beide fühlen sich vom russischen Präsidenten getäuscht und belogen. Die Konsequenz ist ein Politikwechsel in Berlin: Deutschland, die EU und der Westen müssten insgesamt eine härtere Haltung gegenüber Moskau an den Tag legen, um Putin vielleicht doch noch zum Einlenken zu bewegen, lautet die Schlussfolgerung. Aus amerikanischen Quellen wird kolportiert, Merkel habe Putin einen „Realitätsverlust“ bescheinigt, weil er sich offenbar nicht bewusst sei, welche Wirkung sein Verhalten auf den Westen tatsächlich habe.

Auch der offizielle Ton ändert sich. Die Pressemitteilung, die Merkel zum Putin-Telefonat herausgeben lässt, ist wohl eine der härtesten ihrer bisherigen Amtszeit. Ausdrücklich heißt es da, die Kanzlerin habe dem russischen Präsidenten vorgeworfen, mit einer „inakzeptablen russischen Intervention auf der Krim gegen das Völkerrecht verstoßen zu haben“. Dann werden die russischen Verstöße gegen internationale Vereinbarungen aufgelistet, angefangen vom Budapester Memorandum von 1994, in dem Russland, die USA und Großbritannien der Ukraine für den Verzicht auf alte sowjetische Atomwaffen den Schutz der territorialen Integrität zugesagt hatten. Die Bundeskanzlerin fordert den russischen Präsidenten erneut auf, die Grenzen der Ukraine zu respektieren. Obama warnt seinerseits Putin, dass ihn ein Einmarsch in die Ukraine „teuer zu stehen“ kommen werde. Erstmals sprechen die Amerikaner offiziell vom Ausschluss aus dem G-8-Format als mögliche Sanktion.

Allerdings übernimmt die Kanzlerin gleichzeitig einen in den Tagen zuvor mit dem Außenminister und den Franzosen entwickelten Vorschlag, eine internationale Kontaktgruppe zu gründen, um Russland und die Ukraine zusammen mit den USA und der EU an einen Tisch zu bekommen. Die deutsche Position zielt nun auf dreierlei: Der Ukraine soll möglichst schnell auf die Beine geholfen werden, weshalb auch verstärkte finanzielle Unterstützung der EU nötig ist. Russland soll zu einer gemeinsamen internationalen Abstimmung über die und mit der Ukraine bewegt werden. „Man muss weiter sehen, was noch geht mit Moskau“, lautet die Devise. Gleichzeitig wird der Sanktionsweg vorbereitet, um Putin zu signalisieren, wie ernst die Lage ist.

Die Bundesregierung gibt sich eine Frist von vier Tagen bis zum informellen EU-Gipfel am 6. März. Auf dem EU-Außenministertreffen am Montag, den 3. März, kämpft Steinmeier deshalb sehr entschieden dafür, dass Sanktionen zunächst nur angedroht, aber noch nicht verhängt werden. Er muss für diesen Ansatz stark werben, weil der Kreis der EU-Außenminister bereits zu Sanktionen tendiert. Aber es wird noch einmal Zeit für die dann einsetzende, sehr intensive Reisediplomatie gewonnen: Noch am Montagabend fliegt Steinmeier von Brüssel nach Genf, wo er bei einem langen Abendessen versucht, dem russischen Außenminister Lawrow die Idee einer Kontaktgruppe schmackhaft zu machen – vergeblich. Die russische Führung bezeichnet die Regierung in Kiew weiter als illegitim, benutzt wahlweise Ausdrücke wie Faschisten oder Banditen und pocht darauf, dass der abgesetzte Janukowitsch immer noch rechtmäßiger ukrainischer Präsident sei.

Der Versuch, Lawrow für eine Kontaktgruppe zu gewinnen, scheitert

Am 5. März reist Steinmeier nach Paris. Dort treffen sich zunächst Lawrow und Kerry in der russischen Botschaft. Danach sitzt man im französischen Außenministerium zusammen mit Steinmeier, Fabius und dem Briten William Hague. Man steht nach Angaben von Teilnehmern kurz vor der Bildung der geforderten Kontaktgruppe – bis Lawrow während der Verhandlungen einen Anruf aus Moskau erhält und eine Entscheidung erneut vertagt. Auch ein weiterer Anruf der Kanzlerin bei Putin bringt keine Wende. Stattdessen erzwingen auf der Krim prorussische Kräfte den Abbruch eines Besuchs des UN-Sondergesandten Robert Serry.

Am 6. März werden die Grundlagen für die weitere Entwicklung gelegt. In Brüssel findet ein Vortreffen von Merkel mit den Regierungschefs von Frankreich, Polen, Italien und Großbritannien statt, bei dem es um Sanktionen geht – wobei Frankreich und Italien eher bremsen. Die 28 EU-Staats- und Regierungschefs beschließen anschließend ein dreistufiges Sanktionsverfahren gegen Russland. Ursprünglich hatte Deutschland vor allem über die Aussetzung bestimmter diplomatischer Kontakte (erste Sanktionsstufe) und die Verhängung von Visa- und Kontensperrungen reden wollen (zweite Stufe). Doch dann platzt in die Brüsseler Runde die Nachricht, dass die Autonomiebehörde auf der Krim das Referendum zur Abspaltung auf den 16. März vorgezogen habe – was die Debatte im Kreis der EU-Regierungschefs massiv beeinflusst. Am Ende steht das dreistufige Sanktionsverfahren mit nicht genauer bestimm-

ten weitreichenden, auch wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen auf der dritten Stufe. Auch Merkel tritt jetzt bestimmt auf: Man müsse Russland zeigen, dass sein Verhalten Konsequenzen habe. Ein EU-Diplomat betont anschließend: Gerade weil Deutschland bisher traditionell für den Versuch guter Beziehungen mit Russland geworben habe, habe der Stimmungsumschwung in Berlin sehr starken Eindruck gemacht.

Das dreistufige Sanktionsverfahren zeigt aber auch, dass nun ein neuer Aspekt in den Erwägungen der EU in den Mittelpunkt rückt: Eine Ausweitung der Krise auf die Ost- und Südukraine soll unbedingt verhindert werden. Deshalb werden die EU-Wirtschaftssanktionen ausdrücklich mit dem Fall verknüpft, dass Russland weitere Landesteile der Ukraine destabilisiert. Die Differenzen zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt liegen eher in Nuancen, die scherzhaft so beschrieben werden: „Der eine will Russland Grenzen setzen und gleichzeitig Gesprächsfäden zu Moskau pflegen. Der andere will Gesprächsfäden zu Moskau pflegen und gleichzeitig Russland Grenzen setzen.“

Erleichtert wird der Zusammenhalt in der Großen Koalition gerade in dieser Umbruchphase durch drei Faktoren: Steinmeier hat als traditioneller Befürworter enger Gesprächsfäden in diesen Tagen selbst die Erfahrung gemacht, dass

**Steinmeier macht selbst
die Erfahrung, dass sich
Russland nicht bewegt**

sich Russland nicht bewegt und auch ihm gegenüber gemachte Zusagen nicht einhält. Zudem besucht SPD-Chef Sigmar Gabriel just am 6. März Moskau, wo er auch mit Putin zusammentrifft – und sehr ernüchtert nach Berlin zurückkehrt. Die Eindrücke beider SPD-Politiker tragen dazu bei, dass die Bundesregierung auch der deutschen Wirtschaft gegenüber geschlossen auftritt, die Angst vor einem Sanktionskurs hat und in den Wochen zuvor auf eine weichere Haltung der SPD gehofft hatte.

Drittens ähneln sich die deutsche und die amerikanische Haltung stark. Anders als im Atomstreit mit dem Iran wird Deutschland von Washington nicht vorgeworfen, zu zögerlich zu sein. Und anders als im Irak-Krieg ist der Ansatz der US-Regierung nicht starr. Außenminister Kerry mahnt, neben allen Erklärungen der Entschlossenheit, in Gesprächen etwa mit Polen und Skandinavien, nicht über das Ziel hinauszuschießen – denn die USA seien für Fortschritte in den Atomgesprächen mit dem Iran, im Syrien-Konflikt und bei dem Versuch, bei den Nahost-Gesprächen voranzukommen, auf die Kooperation mit Russland angewiesen.

Der Schock, 6. bis 18. März 2014

Die beiden Wochen nach dem 6. März sind vom Versuch geprägt, bei den erwähnten drei Punkten voranzukommen. Oberstes politisches Ziel ist es, die Russen davon zu überzeugen, das umstrittene Krim-Referendum am 16. März doch noch abzusagen. Am 9. März mahnt Merkel Putin in einem weiteren Telefonat.

Die Kanzlerin gibt sich nun sehr entschieden. Am 11. März tritt sie vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion fast emotional auf. Sie bereitet die Abgeordneten darauf vor, dass man notfalls den Weg wirtschaftlicher Sanktionen

gehen müsse. Sie beschwört die Dimension des Konflikts auch deshalb, weil in der Unionsfraktion bei etlichen Abgeordneten viel Verständnis für die russische Haltung herrscht, die Krim als russisch angesehen und der Ukraine eine erhebliche Mitschuld an der Eskalation gegeben wird. In der Folgezeit dringt die Bundesregierung wieder verstärkt öffentlich darauf, dass auch die neue ukrainische Führung ihren Beitrag zu einer Entspannung der Lage leisten muss.

Am 13. März wird Merkel dann in ihrer Regierungserklärung sehr grundsätzlich: Ohne Putins Namen zu erwähnen, droht sie Russland mit Sanktionen, die das Land mit Sicherheit massiv treffen würden, sowohl wirtschaftlich wie politisch. Sie wirft der russischen Führung vor, mit Mitteln aus dem 19. und 20. Jahrhundert Probleme des 21. Jahrhunderts lösen zu wollen.

Merkel vertritt den härteren Kurs aber auch gegenüber der deutschen Wirtschaft, etwa bei ihrem Treffen mit Vertretern der Spitzenverbände in München am 14. März. Das scheint Wirkung zu zeigen. Obwohl sich die Wirtschaft um das Russland-Geschäft sorgt, betont der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie, Ulrich Grillo, dass Sanktionen nötig seien, wenn klar gegen das Völkerrecht verstoßen werde. Das Signal an Moskau ist die weitgehende Geschlossenheit Deutschlands.

Dennoch findet auf der Krim am 16. März das Abspaltungsreferendum statt. In der Bundesregierung wird aufmerksam zur Kenntnis genommen, dass währenddessen die Vorbereitungen für den Anschluss des Gebiets an Russland längst laufen. Der Krim-Autonomierat hat dafür etwa vor dem Referendum bereits die Unabhängigkeit erklärt, um nach russischem Recht den Beitritt in die Russische Föderation zu ermöglichen.

Nun beginnt die Eskalation: Am 17. März beschließen die EU-Außenminister und die US-Regierung weitere Einreisebeschränkungen und Kontensperren gegen russische Funktionsträger. Am 18. März gibt Putin in einer patriotischen Rede in Moskau die Aufnahme der Krim in das russische Staatsgebiet bekannt und unterzeichnet diesen Akt noch am selben Tag. Dieser Schritt beendet die letzten Hoffnungen in Berlin, dass Russland die umstrittene Abstimmung auf der Krim vielleicht nur als Faustpfand benutzen könnte, um Konzessionen des Westens über den Kurs der Ukraine zu erhalten. Erschrocken wird vor allem die „ideologische Verbrämung“ des Ereignisses vermerkt. Selbst Russland wohlgesonnene deutsche Politiker kommen aus Moskau mit der Einschätzung zurück, dass die Stellungnahmen russischer Gesprächspartner fast gleichgeschaltet klingen. Angesichts der innenpolitischen Zustimmungsrate in Russland von fast 80 Prozent für Putins Schritt gibt es keine Hoffnung, dass dieser seinen Kurs noch einmal revidieren wird. Zugleich räumen nun fast alle Akteure ein, man sei zu lange davon ausgegangen, dass Putin so wie der Westen denke; dabei folge er seiner eigenen Logik. Sowohl Merkel als auch Steinmeier verweisen auf den historischen Tabubruch im Nachkriegseuropa. Der Außenminister warnt vor einer neuerlichen Spaltung des Kontinents.

**Auch die deutsche
Wirtschaft unterstützt
einen härteren Kurs**

Kampf gegen die Ausweitung der Krise, nach dem 19. März 2014

Die Einverleibung der Krim in russisches Staatsgebiet bedeutet nicht, dass die Kontakte zu Moskau in der Folgezeit eingefroren werden; aber die Grundlage der Gespräche hat sich geändert. Weil sowohl Amerikaner als auch Deutsche das Gefühl haben, von Putin in der Krim-Krise bewusst getäuscht worden zu sein, ist man bei neuen russischen Zusagen sehr skeptisch, man werde von nun an die territoriale Integrität der Ukraine wahren. Gleichzeitig glaubt man in Berlin, dass Russland an einer Annexion der Ostukraine kein wirkliches Interesse haben dürfte, weil dies militärisch-logistisch ein sehr

Berlin wirbt dafür, bei Sanktionen eine Exit-Strategie mitzudenken

viel komplizierteres Unterfangen sei als die Kontrolle der Krim. Sowohl Merkel als auch Steinmeier werben im Kreis ihrer EU-Partner dafür, bei Sanktionen auch eine Exit-Strategie mitzudenken. „Denn Russland wird nicht aus Europa verschwinden, egal welche Entwicklung die Ukraine-Krise nimmt“, heißt es sowohl im Kanzleramt als auch im Auswärtigen Amt. Aber die Grundentscheidung ist gefallen – mit maßgeblicher Beteiligung der Deutschen: Anders als beim Einmarsch in Georgien 2008 soll Russland für den Griff nach der Krim einen Preis zahlen müssen.

Auch danach bleibt es im Prinzip beim Dreiklang „Gespräche mit Moskau“, „notfalls Sanktionsausweitung“ und „Hilfen für die Ukraine“. Auf allen Feldern geht man gleichzeitig vor. Im Vordergrund steht nun ganz deutlich, dass man eine Ausweitung des Konflikts über die Krim hinaus verhindern will. Dazu dient etwa der am 21. März erreichte Beschluss, 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, Wirtschaftssanktionen gegen Russland vorzubereiten – womit sie sich bewusst Zeit lässt. Denn schon die Spekulation über Sanktionen trifft das Land, weil internationale Investoren ihre Investitionen zurückstellen oder streichen. Das G-8-Treffen in Sotschi wird ebenso abgesagt wie die deutsch-russischen Regierungskonsultationen; Russland verliert sein Stimmrecht in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Die Ungewissheit über die weiteren Absichten Russlands löst in Berlin eine neue Strategiedebatte aus, die zumindest vorübergehend auch wieder Differenzen in der Großen Koalition zu Tage treten lässt. Diese zeigen sich entlang dreier Fragen: Trägt die NATO selbst zu einer Spaltung Europas bei, wenn sie als Antwort auf Moskaus Vorgehen ihre Präsenz in den osteuropäischen Partnerländern verstärkt oder gar weiteren Ländern eine Beitrittsperspektive gibt? Ist die gewünschte erneute Einbindung Russlands in Gespräche über die Zukunft der Ukraine vielleicht nur um den Preis möglich, den Verlust der Krim als ukrainisches Staatsgebiet zu akzeptieren? Und muss die EU ihren Ansatz gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft überdenken? Jedenfalls fordert der moldawische Ministerpräsident als Folge der Krim-Krise ein klares Beitrittsangebot für die Ukraine und sein Land, um der Zone der Unsicherheit und Instabilität zwischen Ost und West entfliehen zu können.

Anfang April gibt es deshalb kleinere Auseinandersetzungen über die Russland-Politik. SPD-Politiker kritisieren den Vorschlag von Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU), eine stärkere NATO-Präsenz an den östlichen Grenzen des Bündnisses zu zeigen, als Beitrag zur Eskalation – bis die NATO-Außenminister eine stärkere Luftraumüberwachung im Baltikum und mehr Manöver im Osten beschließen. Steinmeier löst seinerseits Kritik in der Union aus, als er warnt, die EU dürfe die osteuropäischen Länder nicht zu einer Wahl zwischen West und Ost zwingen.

Dabei bleibt die Grundlinie in der Regierung unumstritten – und die Eskalation in der Ostukraine sorgt sofort wieder für Übereinstimmung. Denn auch nach der Annexion der Krim sehen weder Kanzleramt noch Außenministerium eine EU- oder gar NATO-Mitgliedschaft für die Länder der Östlichen Partnerschaft auf der Tagesordnung, dafür aber sehr viel stärkere Hilfen für die Ukraine, Moldawien und Georgien. Das frühere Argument einer Rücksichtnahme auf Russland tritt dabei gegenüber den bestehenden Zweifeln an der staatlichen Ordnung etwa der Ukraine weit in den Hintergrund.

Am 10. April bezieht Steinmeier auf einer Veranstaltung der deutschen Wirtschaft deutlich Position und beendet jede „Relativierungs“-Debatte. In der Vorwoche habe er noch an eine „Atempause“ geglaubt; die neuerliche Eskalation in der Ostukraine habe diese aber schon wieder beendet. Die Verantwortung für die aktuelle Lage könne eben nicht gleichmäßig auf alle Schultern verteilt werden. Und man könne nicht einfach zur Tagesordnung übergehen, wie von einigen deutschen Wirtschaftsvertretern gewünscht. „Der Versuch, sieben Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Grenzen zu korrigieren, ist schlicht und einfach völkerrechtswidrig.“ Deshalb werde die Bundesregierung notfalls weitere Sanktionen mittragen, sollte Russland weitere Teile der Ukraine destabilisieren, „selbst wenn wir dadurch wirtschaftliche Nachteile haben“.

In der Rede finden sich viele Formulierungen, die auch Merkel verwendet wie die „Stärke des Rechts“ müsse gegen „das Recht des Stärkeren“ verteidigt werden. Oder: „Eine Politik, welche die Ukraine am Ende teilen wird oder weiter spaltet, eine Politik, die sich weitere Landesteile der Ukraine einfach einverleibt oder unregierbar macht, können und werden wir nicht einfach hinnehmen.“ Steinmeiers Hinweis, dies sei keine Drohung, sondern „schlicht und einfach“ das Funktionsprinzip im Umgang von Staaten, die sich der UN-Charta verpflichtet hätten, zeigt, dass Putin aus Berliner Sicht die rote Linie längst überschritten hat.

Auf derselben Konferenz spricht der stellvertretende russische Regierungschef Igor Schuwalow später davon, dass Deutschland die treibende Kraft hinter dem Sanktionskurs gegen Russland sei.

Aus Berliner Sicht hat Putin die rote Linie längst überschritten



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