SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das Ende der Ostpolitik: wie ein Strategiewandel deutscher Russlandpolitik aussehen könnte

Meister, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Meister, S. (2020). *Das Ende der Ostpolitik: wie ein Strategiewandel deutscher Russlandpolitik aussehen könnte.* (DGAP Policy Brief, 19). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69815-5

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Nr. 19
September 2020

DGAP POLICY BRIEF

Das Ende der Ostpolitik

Wie ein Strategiewandel deutscher Russlandpolitik aussehen könnte

Dr. Stefan Meister
ist Associate Fellow am Robert Bosch Zentrum der DGAP und leitet aktuell das Südkaukasusbüro der Heinrich-Böll-Stiftung in Tbilisi.

Mit dem Giftgasanschlag auf Alexej Nawalny und der Unterstützung des belarussischen Präsidenten Alexander Lukaschenko durch den Kreml nach massiven Wahlfälschungen, wurde ein neuer Tiefstand in den Beziehungen zwischen der EU und Russland erreicht. Eine neue Russlandpolitik braucht einen Paradigmenwechsel, um durch Anreize und Druckmittel Berlins Verhandlungsposition gegenüber Moskau zu verbessern. Nord Stream 2 sollte auf den Prüfstand gestellt und bei fehlender Kooperationsbereitschaft der russischen Seite gestoppt werden.

- **Die Modernisierungspartnerschaft mit Russland ist gescheitert, Deutschland und Russland haben sich von Partnern zu Gegnern bei zentralen internationalen Fragen wie der europäischen Sicherheitsordnung oder den Umgang mit militärischen Konflikten in Syrien und Libyen entwickelt.**
- **Selektive Kooperation mit Russland funktioniert nur, wenn Deutschland ein relevanter Akteur in den Bereichen gemeinsamer Interessen ist.**
- **Eine Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber Moskau kann nur über Anreize und Druck erfolgen, die die russische Regierung dazu bewegen, Kompromisse einzugehen.**
- **Die russische Führung muss verstehen, dass ihre destruktiven Aktivitäten mit Kosten verbunden sind.**

DAS DILEMMA DEUTSCHER RUSSLANDPOLITIK

Der Giftgasanschlag auf den russischen Oppositionspolitiker Alexej Nawalny und die Unterstützung von Alexander Lukaschenko nach massiven Fälschungen der Präsidentschaftswahl in Belarus durch den Kreml verdeutlichen die Dringlichkeit, innerhalb der EU einen anderen Umgang mit Russland zu finden. Nach den bestätigten Erkenntnissen deutscher Sicherheitsbehörden, dass ein russischer Geheimdienst hinter der Hackerattacke auf den Bundestag 2015 steckt[1] und dem wahrscheinlichen Auftragsmord an einem Georgier in Berlin im August 2019 durch die russische Regierung[2], haben die deutsch-russischen Beziehungen erneut einen Tiefstand erreicht. Hinzu kommen wachsende Repressionen gegen Oppositionelle, Medienvertreter, Künstler und Vertreter der Zivilgesellschaft in Russland im Rahmen eines Referendums, das Präsident Wladimir Putin nach 2024 zwei weitere Amtszeiten ermöglicht.

Für Deutschland finden die aktuellen Ereignisse im Kontext seiner EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 in einer der schwierigsten Phasen seit dem Bestehen der EU statt. Hinzu kommt, dass im Herbst 2021 Bundestagswahlen abgehalten werden. Im Wahlkampf werden Russland und die russische Einflussnahme Thema sein.[3] Die Bundesregierung hatte sich bis Jahresende darauf vorbereitet, sich in erster Linie mit dem Management der ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie und dem Abschluss des neuen EU-Haushalts zu beschäftigen. Außenpolitisch stehen zentrale Themen für die EU wie die Zukunft der Beziehungen zu Großbritannien, den USA und China im Vordergrund.[4] Dabei schien ein Thema in den Hintergrund zu geraten, das ebenso dringlich ist und die Bundesregierung vor ein Dilemma stellt: Wie sollen die zukünftigen Beziehungen zu Russland gestaltet werden, das bei wichtigen internationalen Konflikten (Syrien, Libyen, Iran) sowie Entwicklungen in der östlichen Nachbarschaft (Ukraine, Belarus) eine wichtige Rolle spielt, aber kein Interesse an einer Kooperation mit Deutschland und der EU hat?

Die Dringlichkeit dieser Frage muss vor dem Hintergrund einer sich verändernden US-Außenpolitik gesehen werden, wo Sicherheitsgarantien für Europa in Frage gestellt werden, ein widersprüchlicher Umgang mit Russland ohne Abstimmung mit den europäischen Partnern gesucht wird und Washington keine Stabilität im Nahen Osten mehr garantiert. Mit Blick auf die Situation in den Ländern der Östlichen Partnerschaft und der sich verschlechternden Situation auf dem Balkan ziehen die USA und die EU nicht an einem Strang. In all diese Fragen ist Russland als destruktiver Akteur involviert. Global eskaliert der Konflikt zwischen China und den USA. Gleichzeitig erfolgte eine Annäherung von Russland und China nach der Verschlechterung der Beziehungen Moskaus mit NATO und EU durch den Ukraine-Konflikt.

SELEKTIVES ENGAGEMENT MIT RUSSLAND OHNE GEMEINSAME BASIS

Nachdem die Neue Europäische Ostpolitik von Außenminister Heiko Maas konzeptionell so schwach entwickelt war, dass für die Hauptadressaten in Ostmitteleuropa bis heute ihre Zielsetzung unklar ist, vermeidet die Bundesregierung diesen Begriff im offiziellen Sprachgebrauch.[5] Deshalb ist der Ansatz eines selektiven Engagements in Bereichen gemeinsamer Interessen wie Syrien, Libyen, Iran oder Nord Stream 2 aktuell der Kern deutscher Russlandpolitik. Diese Formel wurde 2016 im Rahmen der fünf Grundprinzipien der EU im Umgang mit Russland als Reaktion auf den Russland-Ukraine-Konflikt eingeführt.[6] Dabei erkennt das EU-Dokument an, dass Russland ein wichtiger Akteur im Nahen Osten ist und eine konstruktive Rolle beim Atomabkommen mit dem Iran spielt. Gleichzeitig beschreibt es das

1 Haftbefehl gegen Hacker, <5.05.2020, https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/hacker-177.html>. (abgerufen am 05.05.2020).

2 Bellincat, Suspected Accomplice in Berlin Tiergarten Murder Identified as FSB/Vympel Officer, 29.08.2020, <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2020/08/29/suspected-accomplice-in-berlin-tiergarten-murder-identified-as-fsb-vympel-officer/>. (abgerufen am 28.08.2020).

3 Der außenpolitische Sprecher der Sprecher Fraktion Partei dDie Linke, Gregor Gysi, spekuliert, dass ein Gegner der Ostseepipeline Nord Stream 2 den Giftgasanschlag verüuebt hat, lehnt Sanktionen ab und positioniert sich damit auch mit Blick auf die Bundestagswahl 2021 klar gegen die Kritiker des Kreml. Gysi kritisiert Drohungen mit Sanktionen gegen Russland, MDR.de, 04.09.2020, <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/gysi-vorverurteilung-russland-nawalny-100.html> (abgerufen am 04. 09. 2020).

4 Auf ihrer außenpolitischen Grundsatzrede im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Ende Mai 2020 erwähnt Bundeskanzlerin Angela Merkel Russland erst als viertes relevantes außenpolitisches Thema: Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft", Konrad Adenauer Stiftung, 27.05.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884> (abgerufen am 27.05.2020) (abgerufen am 5.09.2020).

5 Auswärtiges Amt, Begrüßungsrede von Außenminister Heiko Mass anlässßlich des Berliner Forums Außenpolitik, 27.11.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-berliner-forum-aussenpolitik/2164430> (abgerufen am 5.09.2020).

6 Alle folgenden Angaben sind zitiert nach: European Parliament, The EU's Russia policy, Five guiding principles, February 2018, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614698/EPRS_BRI(2018)614698_EN.pdf.>

gemeinsame Interesse im Kampf gegen den internationalen Terrorismus in Syrien, wobei das EU-Interesse an einer Demokratisierung Syriens von der russischen Führung nicht geteilt wird. Gleichzeitig schützt die russische Regierung Syriens Machthaber Baschar al-Assad, der aus Sicht der EU und der Vereinten Nationen Kriegsverbrechen in seinem eigenen Land begangen hat und Moskau sieht sich selbst dem Vorwurf von Kriegsverbrechen ausgesetzt.[7]

Investitionen in die gesellschaftlichen Beziehungen und Zivilgesellschaft sind die konkretesten Vorschläge für die Ausgestaltung der Beziehungen laut dem EU-Grundsatzpapier. Jedoch sind genau das die Akteure, bei denen die russische Führung versucht, ihnen jegliche internationalen Kontakte und die Finanzierung abzuschneiden, um externen Einfluss auf Entwicklungen innerhalb Russlands zu unterbinden.

Bundeskanzlerin Angela Merkel versucht nach der Verschlechterung der Beziehungen im Kontext des Russland-Ukraine-Konfliktes, seit Herbst 2019 eine pragmatischere Politik im Umgang mit Russland zu verfolgen. Mit diesem Ansatz reagierte die Bundesregierung auf den militärischen Sieg Assads in Syrien, die Eskalation der Situation in Libyen sowie das systematische Vorgehen von US-Präsident Trump gegen das Atomabkommen mit dem Iran und die schrittweise Sanktionierung von Nord Stream 2 durch Washington. Dabei sollen schwierige Themen wie die Situation im Donbas, Desinformation oder Hackerattacken nicht in den Fokus gerückt, sondern mit dem russischen Präsidenten in erster Linie über Nord Stream 2, Iran, Syrien und Libyen gesprochen werden. So betonte die Bundeskanzlerin bei einem Treffen mit Putin im Januar 2020 eher die Gemeinsamkeiten als die Unterschiede.[8]

Aber auch bei den genannten Themen von gemeinsamen Interesse stecken die Probleme im Detail: Moskau sieht sich als Gewinner im Konflikt um Syrien und erwartet, dass Deutschland und die EU den syrischen Präsidenten Assad beim Wiederaufbau finanziell unterstützen. Damit soll eine weitere Flüchtlingswelle verhindert werden. Das widerspricht dem Ansatz der Bundesregierung, Assad nicht als legitimen Herrscher Syriens zu akzeptieren und Konditionen für einen Wiederaufbau mit Blick auf einen demokratischen Übergang zu setzen. Weiterhin unterstützt Russland mit eigenen Söldnern und Waffen in Libyen Ex-General Chalifa Haftar im Kampf gegen die international anerkannte Regierung. Deutschland dagegen hat versucht, am Verhandlungstisch alle Kriegsparteien zu einem dauerhaften Waffenstillstand zu bewegen und den Zufluss von Waffen und ausländischen Kämpfern zu unterbinden. Jedoch ist Berlin weder bereit noch fähig, diese Forderungen militärisch durchzusetzen und ist damit aus russischer Sicht kein entscheidender Akteur in diesem Konflikt. Gleichzeitig sind Moskau und Berlin zu schwach, um sich US-Präsident Trump entgegenzustellen und das iranische Atomabkommen noch zu retten. Somit schrumpfen die Themen für eine selektive Kooperation mit Russland aktuell auf Absichtserklärungen zusammen. Damit werden eher die Gegensätze als die Gemeinsamkeiten deutlich.

Nord Stream 2 sollte auf den Prüfstand gestellt oder gestoppt werden.

Trotzdem hat die Bundesregierung die Pipeline Nord Stream 2 noch nach der Annexion der Krim und bis heute unterstützt, sowohl aus einer innenpolitischen Logik, wirtschaftlichen Erwägungen, als auch als möglichen Kooperationsansatz eines selektiven Engagements mit Russland.[9] Lange wurde in Berlin ignoriert, dass dieses Projekt aus Kreml-Perspektive in erster Linie dazu dient, Russlands Einfluss auf Deutschland und andere EU-Staaten zu stärken, die EU zu spalten, dem System Putin Selbstbereicherungsoptionen zu erschließen sowie die Ukraine ökonomisch zu schwächen. Auch wenn die Art und Weise wie die US-Politik die Pipeline extraterritorial sanktioniert, eine souveräne Wirtschaftspolitik Deutschlands und der EU untergräbt und damit inakzeptabel ist[10], ist der Schaden des Projektes nicht nur innerhalb der EU sondern auch für die

7 UN News, Those responsible for war crimes in Syria 'will be held accountable for what they have done,' says UN rights chief, 2.03.2018, <https://news.un.org/en/story/2018/03/1003981> (abgerufen am 5.09.2020).

8 Deutsche Welle, Merkel und Putin suchen gemeinsame Linie, 11.01.2020, <https://www.dw.com/de/merkel-und-putin-suchen-gemeinsame-linie/a-51953705> (abgerufen am 5.09.2020) .

9 Stefan Meister, Die Sackgasse der deutschen Ostpolitik: Wie die Bundesregierung ihre eigene Russland- und Ukrainepolitik torpediert, DGAP, Berlin 2019, https://dgap.org/de/forschung/publikationen/die-sackgasse-der-deutschen-ostpolitik (abgerufen am 5.09.2020).

10 Sascha Lohmann, Kirsten Westphal, Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten. Die Geopolitisierung des internationalen ÖOelmarktes, SWP-Studie

transatlantischen Beziehungen unterschätzt worden. Zwar kann der Ansatz eines selektiven Engagements gleichzeitig die Pflege von Wirtschafts- und Energiebeziehungen als auch Sanktionen umfassen. Jedoch hat sich gezeigt, dass die russische Führung zu keinen Kompromissen in Bezug auf die Ukraine oder anderen internationalen Fragen bereit ist, trotz der Unterstützung von Nord Stream 2 durch die Bundesregierung.

MACRONS „NEUE" RUSSLANDPOLITIK

Auf europäischer Ebene existiert die Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, mit Russland einen Neustart in den Beziehungen auf Basis pragmatischer Politik und gemeinsamer Interessen zu versuchen. Macron verfolgt das Ziel, die Isolation und Entfremdung mit Russland zu beenden.[11] Aus Sicht des französischen Präsidenten wird es ohne Russland keine Sicherheit in Europa geben, ebenfalls ein Mantra deutscher Außenpolitik. Hintergrund für diesen Ansatz ist für Macron die Annäherung von Russland und China, der Rückzug der USA aus Europa und die Notwendigkeit, eine neue europäische Sicherheitsordnung auszuhandeln, die auch russische Interessen stärker berücksichtigt. Die Annährung mit Russland auf Basis gemeinsamer Interessen und unter Ausklammerung der Sicherheitsbedürfnisse der Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft klingt nach traditionellen deutschen Ansätzen, u.a. auch mit Blick auf Nord Stream 2. Gleichzeitig ist diese Strategie weder mit Deutschland noch anderen EU-Staaten abgestimmt und führt in vielen europäischen Hauptstädten zu Irritationen, inklusive in Berlin. Für den französischen Präsidenten ist Russland nicht nur ein Partner im Bereich europäischer Sicherheit, sondern auch bei der technologischen Souveränität in Schlüsselbereichen wie Raumfahrt und Cybersicherheit vor allem gegenüber China und den USA.

Aus Sicht von Macron wird es ohne Russland keine Sicherheit in Europa geben.

Nach einem ersten Treffen zwischen Marcron und Putin im August 2019 vor dem G7-Gipfel wurden nach einem Jahr 13 bilaterale Arbeitsgruppen initiiert, die sich mit Themen wie Cyber, Raumfahrt, internationalen Konflikten sowie Rüstungskontrolle beschäftigen sollen. Dieses Modell ist auch aus den deutsch-russischen Beziehungen bekannt. Allerdings führt auch diese Politik in eine Sackgasse, da Paris eine starke Verhandlungsposition gegenüber Moskau fehlt. Für die russische Führung ist die Spaltung der EU und vor allem der transatlantischen Beziehungen durch die Initiative attraktiv. Wenn Macron in seiner Rede vor Botschaftern das russische Argument hervorhebt, dass die Europäer vor allem „trojanische Pferde des Westens" sind und eigene europäische Ansätze gegenüber Russland fehlen, dann stärkt er eher Narrative russischer Propaganda als eine neue EU-Politik gegenüber Russland.[12] Solange Deutschland und Frankreich keine koordinierte Russlandpolitik verfolgen, wird es Moskau immer möglich sein, beide gegeneinander auszuspielen.

VOM MODERNISIERUNGSPARTNER ZUM GEGNER

Nachdem Deutschland die EU-Sanktionen gegen Russland nach der Annexion der Krim und dem Krieg in Teilen des Donbas 2014 maßgeblich mit durchgesetzt hat, haben sich die Beziehungen zwischen beiden Staaten schrittweise verschlechtert. Dabei hat die Entfremdung bereits mit der Wiederwahl Putins zum Präsidenten 2012 begonnen, als deutlich wurde, dass eine politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Modernisierung Russlands nicht mehr das Ziel der russischen Führung ist, sondern der Machterhalt der führenden Eliten. Die EU und Deutschland gelten seitdem weder als Modernisierungspartner noch als Modernisierungsmodell für die russische Politik, sondern als Gegner. Eine Modernisierungspartnerschaft mit Russland in der Tradition der Neuen Ostpolitik der 1970er Jahre war der

28, Dezember 2019, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S28_lom_wep.pdf (abgerufen am 5.09.2020).

11 Ambassadors conference -- Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, 27.08.2019, <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic> (abgerufen am 5.09.2020).

12 Vgl. FN 11.

entscheidende außenpolitische Ansatz bis 2012.[13] Diese Politik des Wandels durch Annäherung ist jedoch gescheitert.

Der mit der Wiederwahl Putins zum Präsidenten 2012 einsetzende Paradigmenwechsel in der russischen Außenpolitik muss im Kontext russischer Innenpolitik gesehen werden. Das System Putin geriet in eine Legitimationskrise infolge fallender Rohstoffpreise im Rahmen der globalen Finanzkrise 2008/2009 und es konnte seinen Gesellschafsvertrag, verbunden mit dem wirtschaftlichen Aufstieg eines großen Teils der Bevölkerung, nicht mehr einhalten. Darauf folgten 2011/2012 Massendemonstrationen in großen russischen Städten, auf denen ein politischer Wandel gefordert wurde. Die Forderungen nach politischer Beteiligung wie in Russland 2011/2012 und aktuell in Belarus führen zu Angst in der Elite vor dem eigenen Volk. In Russland folgten daraufhin systematische Repressionen gegen Oppositionelle, NGOs, eine weitere Einschränkung der Medienfreiheit sowie eine wachsende Kontrolle des Internets. Dabei sollte der Zynismus des Regimes nicht unterschätzt werden, ohne jegliche Skrupel politische Gegner oder Kritiker im In- und Ausland auszuschalten.

Der Konflikt mit dem Westen und die Infragestellung der nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ausgehandelten europäischen Sicherheitsordnung durch Moskau dienten der Legitimierung nach innen und haben Deutschland und Russland zu Gegnern gemacht. Beide verfolgen gegensätzliche Ziele mit Blick auf die internationale Ordnung (Multilateralismus versus Multipolarismus) und Systemfragen (Rechtsstaatlichkeit versus Recht des Stärkeren). Moskau definiert Deutschland nicht mehr als Partner, sondern als ein Schlüsselstaat, der die EU zusammenhält und deshalb u.a. durch die Unterstützung von antidemokratischen Kräften und Desinformation im Land geschwächt werden soll. Gleichzeitig ist das heutige Russland nicht wie die Sowjetunion eine Status-quo-, sondern eine revisionistische Macht, die ihren Machtanspruch in den postsowjetischen Ländern mit Militärinterventionen durchsetzt und ihr System von informellen Strukturen, Korruption und Bestechung weltweit erfolgreich exportiert. Hinzu kommen russische Desinformationskampanien in Deutschland und anderen EU-Staaten, die Unterstützung von disruptiven Netzwerken und Hackerattacken auf Regierungseinrichtungen, die zu einem fundamentalen Vertrauensverlust geführt haben.

Moskau scheint weder die EU noch Deutschland in außen- und sicherheitspolitischen Fragen ernst zu nehmen, da diese in Konflikten wie in Syrien, dem Iran oder Libyen keine entscheidende Rolle spielen. Selektives Engagement setzt auch voraus, dass man selbst ein entscheidender Akteur in den Bereichen ist, wo Kooperation stattfinden soll. Noch gravierender ist, dass in Moskau keiner mit ernstzunehmenden Gegenreaktionen aus Berlin wegen des Mordes im Berliner Tiergarten und auf den Hackerangriff auf den Bundestag rechnet, was den Handlungsdruck für den Kreml minimiert. Die russische Führung scheint die Situation realistisch einzuschätzen. Außer der Ausweisung einiger Diplomaten und einigen kritischen Statements ist bisher wenig passiert. Umso wichtiger ist es, dass auf die harte Reaktion der Bundesregierung und von Kanzlerin Merkel auf die Vergiftung von Nawalny auch politische Reaktionen folgen, die in Moskau spürbar sind.[14] Das können weitere Wirtschaftssanktionen sein, die Sanktionierung wichtiger Personen aus dem Sicherheitsapparat und der russischen Führung sowie ein Moratorium für die Fertigstellung von Nord Stream 2.

Die Politik des Wandels durch Annäherung ist gescheitert.

Die Analyse des Systems Putin sollte die Basis für eine neue Russlandpolitik sein und nicht der Wunsch nach friedlicher Koexistenz.[15] Das System Putin funktioniert nicht nur in Russland und vielen postsowjetischen Ländern, sondern ist auch in Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten aktiv. Es hat sich globalisiert und in unsere Wirtschaftssysteme integriert. Es ist dabei erfolgreich, weltweit politische Ak-

13 Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft, Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural Universität in Jekaterinburg, 13.05.2008, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080513-bm-russland/219750> (abgerufen am 5.09.2020).

14 Angela Merkel über den versuchten Giftmord an Nawalny, DW, 02.09.2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/videos/bkin-pressestatement-nawalny-1781846!mediathek?query > (abgerufen am 02.09.2020).

15 Andrey Kortunov, From „selective engagement“ to „enlightend realism“, Modern Diplomacy, 22.02.2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/02/22/from-selective-engagement-to-enlightened-realism>./(abgerufen am 5.09.2020).

teure, Medien und Unternehmen für sich zu instrumentalisieren. Es kennt keine Ideologie und ist mit Blick auf eine multipolare Ordnung auf Machterhalt, Eigennutz, selektive Allianzen und der Verknüpfung verschiedener Politikbereiche bestens vorbereitet. Dabei bleiben die zentralen Ziele des Regimes gleich: Machterhalt und Selbstbereicherung auf Kosten des russischen Staates und seiner Bevölkerung.

ANREIZE UND DRUCKMITTEL ALS KERN EINER NEUEN RUSSLANDPOLITIK

Deutschland und die EU haben eine schwache Verhandlungsposition gegenüber Moskau, da sie es versäumt haben, glaubwürdige Druck- und Sanktionsmechanismen aufzubauen. Zwar wurde im Kontext des Konfliktes um die Ukraine ein EU-Sanktionsregime entwickelt und unter deutscher Führung regelmäßig verlängert, jedoch ist dieses zu unflexibel und zu schwach, um echten Druck auf die russische Regierung aufzubauen. Das gilt insbesondere für ein System Putin, das in cost-benefit-Kalkulationen und win-lose-Situationen denkt. Wegen dieser Sanktionen wird Moskau nicht bereit sein, Kompromisse mit Blick auf die Umsetzung der Minsker Abkommen zum Donbas einzugehen. Wenn führende deutsche Politiker an die deutsche Ostpolitik wie bei der Nord Stream 2 Pipeline im Sinne eines politischen Wandels durch wirtschaftliche Kooperation anknüpfen wollen, ist dies eine Fehlannahme und hat bisher keine Kompromissbereitschaft auf russischer Seite gebracht.[16]

Deshalb muss für die russische Führung deutlich werden, dass ihre destruktiven und antidemokratischen Aktivitäten im In- und Ausland, die postsowjetische Nachbarschaft eingeschlossen, mit Kosten verbunden sind und dass Deutschland und die EU es ernst meinen mit ihren Werten und Prinzipien von guter Regierungsführung, Konfliktlösung und Rechtsstaatlichkeit in der südlichen und östlichen Nachbarschaft. Eine Verbesserung der Verhandlungsposition kann nur über Anreize und Druckmittel (Leverage) erfolgen, die Moskau dazu bewegen, Kompromisse einzugehen. Nur dann, wenn für die Führung in Moskau die Kosten ihrer Handlungen höher sind als ihr Nutzen und wenn echte Sanktionen für Mitglieder der Elite beschlossen werden, wird sich der Kreml bewegen. Solange dies nicht der Fall ist, nutzt die russische Führung die Kooperationsangebote nicht zur Konflikt- oder Problemlösung, sondern um damit die eigene Verhandlungsposition zu stärken. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von Spanien im Konzert der Großmächte mitzuspielen, bedarf einer hohen Risikobereitschaft sowie der Schwächung des Gegners, umso stärker zu erscheinen, als Russland tatsächlich ist. Auch deshalb dienen die Konflikte in Syrien und Libyen vor allem als Verhandlungsmasse, um Russland auf der internationalen Bühne im Spiel zu halten. Russland fehlt die ökonomische Kraft, um diese Länder tatsächlich zu befrieden. Es ist eher ein Störfaktor als verantwortungsvoller internationaler Akteur.

Kooperation für eine bessere Atmosphäre oder um der Kooperation willen führt ins Leere. Abkommen mit einer Regierung, die keine Rechtsstaatlichkeit kennt, haben eine kurze Halbwertszeit, auch wenn Verhandlungen und Kontakte zur Führung in Moskau notwendig und wichtig sind. Eine deutsche Russland- und Osteuropapolitik sollte in der EU eingebettet sein, ohne durch die divergierenden Interessen zwischen den Mitgliedstaaten blockiert zu werden. Hier bedarf es einer engen strategischen Abstimmung mit Frankreich und insbesondere den interessierten Mitgliedstaaten in Ostmitteleuropa. Sie muss langfristig auf einen politischen und gesellschaftlichen Wandel in Russland setzen, da nur dieser Frieden und Stabilität garantiert.

1. Die Abhängigkeit von russischen Rohstofflieferungen sollte sinken, um Einflussnahme zu minimieren. Gleichzeitig sollte das russische Interesse an Öl- und Gasexporten in die EU dazu genutzt werden, um die Regierung in Moskau bei anderen Themen (Ukraine, Syrien, Libyen, Desinformation) unter Druck zu setzen. Nord Stream 2 könnte ein Instrument im Umgang mit der russischen Führung werden, um durch eine Sanktionierung oder ein Moratorium für dessen Bau Druck aufzubauen. Dadurch können Kompromisse bei anderen Themen erzielt werden. Gleichzeitig sollte sich Berlin immer bewusst sein, dass diese Pipeline die Einflussmöglichkeiten des Kreml auf Europa stärkt und durch die Beteiligung von Firmen regierungstreuer Oligarchen am Bau das System Putin stabilisiert wird.

2. Zentral ist das Vorgehen gegen Korruption und Geldwäsche als Kern eines Loyalitätssystems Putins. Solange russische Eliten sich an Staatseigentum und über Korruption selbst bereichern können, werden sie Putin unterstützen. Große Teile der rus-

16 Rolf Mützenich, Liebesgrüße aus Moskau, 15.10.2016, <https://www.rolfmuetzenich.de/pressespiegel/liebesgruesse-moskau> (abgerufen am 5.09.2020).

sischen Eliten haben erfolgreich Gelder aus Korruption weltweit exportiert, u.a. in europäischen und US-Banken gewaschen und in die Realwirtschaft bzw. den Immobilienmarkt investiert.[17] London ist hierfür ein zentraler Knotenpunkt, aber auch große deutsche Städte gelten als Investitionsziele. Russlands staatliche Strukturen, Geheimdienste und Staatsunternehmen sowie Oligarchen interagieren hierbei miteinander. Um diese Aktivitäten aufzudecken und zu unterbinden, bedarf es gut ausgerüsteter Schwerpunktstaatsanwaltschaften sowie eine EU-weite und internationale Kooperation. Es müssen Konten eingefroren, Unternehmen und Immobilien konfisziert und die Einreise für betroffene Personen aus der Elite in die EU unterbunden werden. Weiterhin sollten EU-weit und wenn möglich darüber hinaus Sanktionslisten beschlossen werden, auf denen Personen stehen, die an Desinformation, Hackerattacken aber auch nachweislich an Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsnetzwerken beteiligt waren oder sind.

Engagement mit der russischen Gesellschaft ist zentral für einen Wandel in Russland.

3. Ohne militärischen Druck wird es nicht möglich sein, Konflikte, in die Russland involviert ist, auf Augenhöhe zu verhandeln. Die Logik der Instrumentalisierung von Konflikten durch Russland kann nur durch eine Erhöhung der militärischen Kosten durchbrochen werden. Konkret heißt das, wenn Deutschland ein Waffenstillstandsabkommen in Libyen durchsetzen möchte, muss es auch im EU- oder NATO-Rahmen bereit sein, dieses militärisch zu schützen. Das Gleiche gilt für Syrien: Nur durch die Bereitschaft, Schutzzonen für Zivilsten zu schützen, können Deutschland und die EU-Partner bei der Nachkriegsordnung in Syrien als entscheidende Akteure auftreten. Ebenso könnte in der Ukraine ein Abkommen für eine robuste EU-Mission unter deutscher Beteiligung tatsächlich den Druck auf Moskau erhöhen, um den Krieg gegen die Ukraine zu beenden und Teile der Minsker Abkommen umzusetzen. Hierzu bedarf es wachsender Investitionen auch Deutschlands in die Einsatz- und Verteidigungsfähigkeiten der Bundeswehr im Rahmen von NATO und PESCO. Sollten sich die USA weiter aus Europa zurückziehen, müssen die Europäer selbst diese Lücke schließen.

4. Engagement mit der russischen Gesellschaft ist zentral für einen Wandel in Russland. Wandel wird nicht von außen, sondern nur von innen kommen. Deshalb ist es notwendig, besser finanzierte Projekte für den Austausch und die Unterstützung der russischen Zivilgesellschaft zu entwickeln, die langfristig wirken und nicht nur kurzfristig auf Krisen reagieren. Es gibt Modelle, wie auch unter wachsenden Repressionen Unterstützung erfolgen kann. Visaerleichterungen für russische Bürger, die nach Europa reisen möchten, können eine Europäisierung der russischen Gesellschaft fördern und russische Propaganda unterlaufen. Deutschland und andere EU-Mitgliedstaaten haben eigene Institutionen und Programme für solch eine Politik, die besser koordiniert und strategischer mit der Russlandpolitik abgestimmt werden sollten.

5. Es ist notwendig, mit russischen Journalisten, Künstlern, Wissenschaftlern und Intellektuellen zu kooperieren, die aufgrund der aktuellen Repressionen das Land in Richtung Europa verlassen haben. Diese Gruppe, die oft kaum wahrgenommen in Europa lebt, hat ein enormes Potential. Sie kann dazu beitragen, dass besser verstanden wird, wie Russland funktioniert, welche gesellschaftlichen Trends es gibt und so den russischen innenpolitischen Diskurs, u.a. über soziale Medien, beeinflussen. Diese Gruppe sollte an Think Tanks, NGOs oder Medien angebunden, institutionell besser integriert und flexibel finanziert werden.

6. Wichtig für die Beeinflussung der russischen Politik sind Reformerfolge in anderen postsowjetischen Staaten, in denen der Kreml eine Demokratisierung verhindern möchte. Aktuell zeigt sich in Belarus, dass die russische Führung lieber den geschwächten Alexander Lukaschenko als Präsident halten will, als einen Wandel von unten zu unterstützen. Hier bedarf es von deutscher und EU-Seite langfristiger Programme, die den Ländern der

17 Die vom Oppositionspolitiker Alexej Nawalny initierte Stiftung für den Kampf gegen Korruption hat mehrere hochrangige Fälle von Korruption und Selbstbereicherung in Russland bis hin zu Immobilienbesitz und Geldwäsche weltweit aufgedeckt: Fond bor'by s korupciej (Stiftung für den Kampf gegen Korruption), Rassledovanie (Untersuchungen), <https://fbk.info/investigations>/ (abgerufen am 5.09.2020).

Östlichen Partnerschaft eine realistische Integrationsperspektive in die EU geben, die unterhalb der Vollmitgliedschaft sein kann, und u.a. eine Integration in den Binnenmarkt bzw. Formen unterschiedlicher Geschwindigkeiten und Tiefen der Integration mit der EU bedeuten könnte. Die Debatte über eine vollständige oder gar keine Integration ist nicht zielführend und zu unflexibel für eine Partnerschaft mit den östlichen Nachbarn. Gleichzeitig sollten Verstöße gegen Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung innerhalb der EU und im Rahmen von Nachbarschaftsprogrammen glaubwürdig sanktioniert werden. Es bedarf mehr Druck auf die russische Politik und die autoritären Führungen in der östlichen Nachbarschaft durch Sanktionen. Hierfür sollte in der EU ein Instrumentenkasten für wirksame Sanktionen von Unternehmen, Banken und Personen entworfen werden. Der Kreml fürchtet nichts mehr als erfolgreiche Reformen und eine demokratische Transformation in seiner direkten Nachbarschaft.

Ein Paradigmenwechsel mit Blick auf Anreize und Sanktionen heißt, kooperatives Engagement um der Kooperation willen und in der reinen Annahme gemeinsamer Interessen aufzugeben. Deutsche Politik sollte auch in der Lage sein, in tit-for-tat-Zusammenhängen zu agieren, indem sie analysiert, wo es ein tatsächliches Interesse der russischen Seite gibt, verbunden mit Kooperationsangeboten für Zugeständnisse. Die deutsche Bundesregierung sollte nicht den Bau einer Pipeline mit Russland in der Annahme unterstützen, dass sich die Beziehungen damit schon bessern werden, sondern den Bau dieser Pipeline an klare Konditionen auch in anderen Politikbereichen binden. Die Verknüpfung verschiedener Politiken stellt Deutschland und die EU vor enorme intellektuelle und politische Herausforderungen. Das ist jedoch genau das Spiel, das die russische Regierung so erfolgreich macht, das sie versteht und beeinflussen kann.

Dieser Artikel entspricht ausschließlich der Position des Autors und nicht einer der oben genannten Institutionen.

Vakatseite

DGAP
Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 (0)30 25 42 311 -0

info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Susann Kreuzmann

Layout/Satz Luise Rombach

Design Konzept: WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.