

## *Russische Außenpolitik: Neue Akzente, bleibende Ambivalenzen*

*Sabine Fischer, Berlin*

Als das Amt des Präsidenten der Russischen Föderation im Jahre 2000 offiziell von Boris Jelzin auf Wladimir Putin überging, gaben die Außenbeziehungen ein äußerst ambivalentes Bild ab. Die politischen und sicherheitspolitischen Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten und den USA waren vor allem im Verlauf des Krieges der NATO im Kosovo 1999 merklich abgekühlt. Zwischen den USA und Russland schien die nach 1989/91 gewonnene Freundschaft in Frage zu stehen. Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO waren offiziell noch immer unterbrochen. Gleichzeitig hatte die EU trotz dieser Probleme zu keinem Zeitpunkt aufgehört, Russlands wichtigster Handelspartner zu sein. Die Beziehungen Russlands zu den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken waren auch Ende der 90er Jahre von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägt. Russische Versuche jedoch, die Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in einen neu-alten Integrationszusammenhang unter russischer Hegemonie zu bringen, schienen zum Scheitern verurteilt. Russisch dominierte internationale Organisationen auf post-sowjetischem Gebiet, wie beispielsweise die GUS, schienen eher der geordneten Auflösung alter Strukturen zu dienen.

Wladimir Putin wurde im Westen zunächst mit Argwohn betrachtet. Was konnte man von einem ehemaligen KGB-Offizier anderes erwarten als eine noch stärkere Hinwendung zu einer nationalistischen, auf internationale Gegenmachtbildung und Hegemonie im post-sowjetischen Raum ausgerichteten russischen Außenpolitik? Die Tatsache, dass er für den zweiten Tschetschenienkrieg verantwortlich war und ihn für die Wahlkämpfe 1999/2000 instrumentalisierte, schien diese Vermutungen zu untermauern. Vieles kam jedoch anders, als die Debatten des Jahres 2000 es erwarten ließen.

Putin setzte sehr schnell außenpolitische Akzente. Seine selbstbewusste Erscheinung bildete einen scharfen Kontrast zu den oft peinlichen Auftritten seines Vorgängers Jelzin. Von Beginn an betonte er Russlands angestammtes Recht, die Position einer Großmacht in den internationalen Beziehungen zu beanspruchen und übte Kritik an den unipolaren Tendenzen der amerikanischen Außenpolitik. Putin verwahrte sich entschlossen gegen westliche Kritik am Tschetschenienkrieg, den er als innere Angelegenheit Russlands apostrophierte. Gleichzeitig setzte er jedoch auch von Beginn an deutliche Signale der Kooperationsbereitschaft. Die Beziehungen zu den westeuropäischen NATO-Staaten und zur NATO selbst wurden rasch intensiviert. Putin entfaltete zahlreiche diplomatische Aktivitäten, in denen die westliche Staatenwelt den zentralen Raum einnahm. Die Annäherung

an den Westen gipfelte in der demonstrativen Solidarisierung Russlands mit den USA nach den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001. Russland wurde zum Teil der von den USA angeführten, westlich dominierten »Allianz gegen den Terror«.

### *Veränderte innenpolitische Determinanten der russischen Außenpolitik*

Während der beiden Amtsperioden Boris Jelzins herrschte nicht nur im Ausland sondern auch in Russland selbst Unklarheit über die außenpolitische Orientierung des neu entstandenen Staates. »Liberale« politische Akteure traten für die vollständige Demokratisierung und Liberalisierung von Politik und Wirtschaft nach westlichem Modell sowie für die schnellstmögliche Integration in die westliche Staatengemeinschaft und die Weltwirtschaft ein. »Zentristische« bzw. »realistische« Positionen schlossen Demokratisierung, Marktwirtschaft sowie kooperative Beziehungen zu den westlichen Industrienationen nicht aus, verknüpften sie jedoch mit der Bedingung, dass Russland als Großmacht in einer multipolaren Welt anerkannt werden müsse. Eine schillernde Koalition roter und brauner Nationalisten schließlich erging sich in Forderungen nach internationaler Isolation und Abschottung gegen schädliche Einflüsse von außen bei gleichzeitiger imperialer Reintegration des post-sowjetischen Territoriums unter russischer Hegemonie. Verwoben mit diesen Diskursen über die (außenpolitische) Identität des post-sowjetischen Russland waren die Auseinandersetzungen zwischen wirtschaftlichen Interessengruppen, die unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Öffnung bzw. Isolation Russlands nach außen vertraten.

Bis Ende der 90er Jahre standen sich die genannten Positionen weitgehend unversöhnlich gegenüber und waren in formalen und informellen Strukturen und Institutionen präsent, die ihnen unterschiedlich großen Einfluss auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess gewährten: Nationalisten und Kommunisten artikulierten sich – neben traditionell konservativen Strukturen wie den Militärs oder dem Verteidigungsministerium – vor allem über die Duma, eine bereits verfassungsrechtlich und erst recht im praktischen politischen Prozess der 90er Jahre ausgesprochen schwache Institution. Realistische bzw. zentristische Positionen fanden breites Echo in zentralen Institutionen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses (Außenministerium, Verteidigungsministerium, Präsidentschaftsadministration etc.). Liberale Ideen

schließlich wurden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zwar in der außenpolitischen Debatte marginalisiert. Gleichzeitig hatten viele ihrer Vertreter über informelle Beraterkreise direkten Zugang zu Präsident Jelzin, was ihnen einen vergleichsweise großen Einfluss gewährleistete. Diese Konstellation änderte sich nach 2000 in zweifacher Weise.

Lernprozesse und durch sie bedingte Annäherungen zwischen einzelnen Positionen im außenpolitischen Diskurs führten zu Interessenkoalitionen. Dies betraf vor allem die hier als realistisch bezeichneten Vorstellungen. Ihre Vertreter erkannten wirtschaftliche Globalisierungsprozesse, die ihnen Anfang der 90er Jahre noch als westliche bzw. amerikanische globale Herrschaftsstrategie gegolten hatte, zunehmend als »objektive« Rahmenbedingungen russischer wirtschaftlicher und politischer Entwicklung an. Durch diesen Perspektivwechsel verschob sich auch ihr Großmachtbegriff weg von rein militär-politischen Aspekten hin zu der Vorstellung, Russland müsse als internationale Wirtschaftsmacht sein Eigengewicht in der Weltwirtschaft geltend machen und bestimmend auf globale Wirtschaftsprozesse und -flüsse wirken.

Die Außenpolitik des neuen Präsidenten setzte genau bei dieser Verschmelzung ursprünglich liberaler und realistischer Ideen an und verfolgt die daraus sich ergebenden Strategieoptionen mit Abwandlungen bis heute. Damit deckte sie von Beginn an eine sehr viel breitere – wenn auch bei weitem nicht das vollständige – Spektrum der in den außenpolitischen Diskursen artikulierten Vorstellungen ab und ruhte so auf einer deutlich stabileren Basis als die Jelzinsche Außenpolitik. Darüber hinaus führten der rallying around the flag-Effekt des zweiten Tschetschenienkriegs, der überwältigende Wahlerfolg Putins und der von ihm unterstützten Parteien in den Wahlen 1999/2000, die in den folgenden Jahren gleichbleibend hohe Unterstützung des Präsidenten in der Bevölkerung und schließlich der zunehmend repressive Umgang der neuen Administration mit kritischen Medien und politischen Akteuren zur teilweisen Marginalisierung oppositioneller Stimmen auch in der Außenpolitik.

Die Veränderungen unter Putin sind häufig mit den Schlagwörtern »Pragmatismus« und »Ökonomisierung« charakterisiert worden. Ihre Auswirkungen lassen sich in alle Bereiche der russischen Außenpolitik hinein verfolgen.

### *Russland und die Allianz gegen den Terror*

Der sogenannte »Westschwenk«, die sofortige und weitgehende Solidarisierung des russischen Präsidenten mit den USA nach den Terroranschlägen des

11. September 2001, kam für viele westliche Beobachter überraschend. Am naheliegendsten schien noch die Erklärung, dass die russische Regierung sich internationale Legitimität für ihren Krieg in Tschetschenien schaffen wollte, indem sie ihn im Rahmen des internationalen Kampfes gegen den Terror interpretierte. Der Schwenk basierte jedoch auch auf einer Akzentverschiebung, die von Beginn an die Putinsche Außenpolitik prägte. Putin betonte von Beginn an die Bedeutung, die die westlichen Industrienationen als Partner für die wirtschaftliche Entwicklung Russlands haben sollten. Dem entsprachen die rasch reaktivierten Beziehungen zu westlichen Regierungen eine aktive Politik im Rahmen der G7/G8 sowie die Forcierung der Beitrittsverhandlungen zur WTO.

Diese Prioritätensetzung – und vor allem ihre stärkere Absicherung durch Putins innenpolitische Machtposition – machte sich in der Folge deutlich bemerkbar. Russland akzeptierte die Stationierung amerikanischer Truppen in Zentralasien, einer Region, die zum selbstdefinierten traditionellen Einflussgebiet der russischen Großmacht gehört. Ein solcher Schritt wäre Ende der 90er Jahre noch völlig undenkbar erschienen. Den Krieg der Allianz in Afghanistan konnte die russische Regierung auch deshalb unterstützen, weil das Taliban-Regime die gesamte zentralasiatische Region destabilisierte. Insgesamt duldete Russland damit die offensichtliche Ausweitung westlichen, vor allem amerikanischen Einflusses in seiner unmittelbaren Umgebung.

Gleichzeitig wurde aber auch relativ früh zweierlei deutlich: Zum einen hatte die Neuordnung und Neudefinition russischer Interessen und Präferenzen sichtbare Grenzen. Die amerikanischen Bestrebungen, nach dem Sieg in Afghanistan auch den Irak anzugreifen, stießen von Beginn an auf heftige russische Kritik. Der Irak unter Saddam Hussein war nicht nur ein Verbündeter der Sowjetunion in den Zeiten der Blockkonfrontation gewesen sondern auch ein wichtiger Handelspartner in der Region und Russland hatte auch in den 90er Jahren immer an den wirtschaftlichen Beziehungen zu dem als »Schurkenstaat« geachteten Land festgehalten. Zum zweiten stellte sich bald heraus, dass die Putinsche Außenpolitik trotz des großen innenpolitischen Rückhalts des Präsidenten, in strittigen Fragen nicht unwidersprochen blieb. Dies machte sich bereits in den ersten Monaten nach dem 11. September 2001 bemerkbar. Offensichtlich wurden neuerliche innenpolitische Auseinandersetzungen über die Außenpolitik dann jedoch im Zusammenhang mit der Debatte über eine Resolution des UN-Sicherheitsrates zum Irak-Krieg, die in Russland heftige Kritik am Westkurs des Präsidenten hervorrief. Erstmals seit Putins Amtsantritt kam es nun wieder zu widersprüchlichen Äußerungen unterschiedlicher Regie-

rungsinstitutionen auf offizieller Ebene, ein Phänomen, das die internationale Öffentlichkeit in den 90er Jahren regelmäßig irritiert hatte.

Die Auseinandersetzung über den Irak-Krieg relativierte einige Verschiebungen, die sich nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen abzuzeichnen begonnen hatten. Die neue russisch-amerikanische »strategische Freundschaft« erwies sich an einigen Stellen als brüchig (wenn auch, wie sich jetzt herausstellt, nicht als so brüchig, wie viele glauben wollten). Nachdem in den europäischen Hauptstädten bereits der Eindruck entstanden war, die russische Außenpolitik habe sich von Europa weg auf die USA orientiert, setzte Putin mit der russisch-deutsch-französischen Allianz gegen den Irak-Krieg plötzlich wieder auf ein Mittel der Gegenmachtbildung, das bereits Präsident Jelzin in den 90er Jahren – erfolglos – zu instrumentalisieren versucht hatte. Insgesamt zeigt die russische Politik im Zusammenhang mit der Allianz gegen den Terror, dass

1. der Konzessionsbereitschaft vor allem gegenüber den USA auch jetzt noch Grenzen gesetzt sind;
2. bei der Suche nach Bündnispartnern pragmatisch vorgegangen wird, dabei die grundsätzliche Priorität guter Beziehungen zu den westlichen Industrienationen jedoch nicht in Frage steht;
3. die innenpolitischen Auseinandersetzungen zwar noch existieren, jedoch deutlich schwächer geworden sind und Gegner des außenpolitischen Kurses der Exekutive weniger Möglichkeiten haben, in den außenpolitischen Entscheidungsprozesse einzugreifen.

### *Russland und Europa*

Die Europäische Union – und in ihr die Bundesrepublik Deutschland – ist in den 90er Jahren rasch zum wichtigsten und größten Handelspartner der Russischen Föderation aufgestiegen. (siehe Grafik auf Seite 6) An der prioritären Ausrichtung der russischen Außenwirtschaftspolitik auf Europa hat sich unter Präsident Putin nichts geändert. Die Ost-Erweiterung der EU barg in den Augen der außenpolitischen Elite keinen vergleichbaren politischen Sprengstoff wie die NATO-Osterweiterung – auch das Problem der zukünftigen Enklaven-Existenz der russischen Region Kaliningrad konnte durch eine entsprechende Visa- und Transferregelung relativ ruhig gelöst werden. Insofern lässt sich hinsichtlich der Beziehungen zur EU eine gewisse Kontinuität der Putinschen Politik mit den 90er Jahren feststellen.

Dennoch gibt es auch hier Veränderungen: Während in den 90er Jahren immer wieder von verschiedenen

russischen Akteuren angeregt oder gar gefordert wurde, Russland müsse oder solle mittelfristig in die EU aufgenommen werden, so ist dieser Gedanke aus der russischen Politik ebenso wie aus den sie anleitenden Strategiepapieren verschwunden. Die offizielle russische Position beschränkt sich auf die Feststellung, dass die EU als wichtigster Handels- und Kooperationspartner in den Außenbeziehungen der Russischen Föderation eine zentrale Position einnimmt. In strittigen Fragen, wie z.B. dem von europäischer Seite (wenn auch immer schwächer) kritisierten Krieg Russlands in Tschetschenien, verweist die russische Regierung ebenso knapp und deutlich darauf, dass dies eine interne Angelegenheit des russischen Staates sei, in die sich kein externer Akteur einzumischen habe. Gleichzeitig scheint Russland die EU zunehmend nicht nur als wirtschaftlichen, sondern auch als politischen und sicherheitspolitischen Akteur auf der internationalen Bühne wahrzunehmen und hat in der Zwischenzeit angeregt, dass diese Dimensionen in die Neuformulierung der mit dem Ende dieses Jahres auslaufenden gegenseitigen Strategiepapiere aufgenommen werden solle.

Die Beziehungen Russlands zur NATO haben sich seit der schweren Krise im Zusammenhang mit dem Krieg des Militärbündnisses im Kosovo deutlich entspannt. Auch hier machte sich die klarere Prioritätensetzung der Administration Putin bald bemerkbar. Im Zuge der gemeinsamen Allianz gegen den Terror und vor dem Hintergrund der zweiten Erweiterungsrunde des Bündnisses begründeten Russland und die NATO beim NATO-Gipfel in Rom im Mai 2002 den Rat der 20, in dem Russland erstmals gleichberechtigt mit den 19 NATO-Staaten über sicherheitspolitische Fragen diskutiert und bestimmt. Die russische Kritik ist zwar nicht vollständig verstummt, gegen die fortschreitende Erweiterung der NATO gab es von russischer Seite aber kaum mehr nennenswerten Widerstand.

### *Russland und die GUS*

Ebenso wie im Falle der Allianz gegen den Terror spiegeln sich auch in der russischen Politik gegenüber den übrigen GUS-Staaten die Veränderungen der russischen Außenpolitik ebenso wie ihre Grenzen. Sowohl die »Ökonomisierung« als auch das Festhalten an traditioneller Großmachtpolitik prägen – manchmal direkt nebeneinander – die russische Politik in der Region.

Die »Ökonomisierung« macht sich dort bemerkbar, wo Russland sich aus Positionen zurückzieht, die in den vergangenen Jahren eingenommen wurden, um den eigenen Status der Groß- und Hegemonialmacht auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion aufrecht zu erhalten. So hat die russische Seite den Entstehungsprozess

der Union Russland-Belarus in den vergangenen Jahren immer wieder verzögert. Die ist als deutliches Zeichen für das schwindende russische Interesse an einer Union mit dem von dem autoritären und unkalkulierbaren Aleksandr Lukaschenka beherrschten Belarus zu werten. In der Zwischenzeit hat dies zu gegenseitigen Verstimmungen geführt, so dass die Zukunft des Unionsprojekts immer ungewisser wird.

Auch in den Beziehungen zu Armenien und Aserbaidschan lassen sich leichte Akzentverschiebungen beobachten. In den 90er Jahren unterstützte Russland im Nagorno-Karabach-Konflikt meist die armenische Seite und setzte auf diese Weise das aus dem russischen Einflussbereich herausstrebende Aserbaidschan unter Druck. In den vergangenen Jahren gab es jedoch immer wieder vorsichtige Signale in Richtung einer Verbesserung der Beziehungen zu Aserbaidschan, das als Anrainerstaat des ressourcenreichen kaspischen Meeres und wichtiges Transportterritorium zum Tummelplatz für ausländische Energiekonzerne geworden ist.

In den Beziehungen zu dem sich ebenfalls nach Westen orientierenden Georgien hingegen tritt die traditionale russische Großmachtpolitik deutlicher zu Tage. Dies hat vor allem mit dem Übergreifen des Tschetschenienkrieges auf georgisches Territorium zu tun. Mehrmals sah sich Georgien russischen Vorwürfen ausgesetzt, es unterstütze die tschetschenischen Unabhängigkeitskämpfer, indem es ihnen auf seinem Staatsgebiet (Pankisi) Rückzugs- und Regenerationsmöglichkeiten gewähre. Diese Vorwürfe waren zum Teil von massivem politischen und auch militärischem Druck begleitet.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die russische Außenpolitik im Verhältnis zu den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken die größten Ambivalenzen aufweist. Zwar machen sich auch hier deutliche Tendenzen hin zu einer »Ökonomisierung« bemerkbar, doch scheint die russische Politik dort, wo man russische Sicherheitsinteressen direkt betroffen sieht, doch auf Elemente traditioneller Großmachtpolitik zurückzugreifen.

## Ausblick

Die jüngsten Parlamentswahlen haben die Position von Wladimir Putin weiter gestärkt. Gleichzeitig ist es äußerst unwahrscheinlich, dass einer der gegnerischen Kandidaten sich bei den Präsidentschaftswahlen im kommenden März gegen den amtierenden Präsidenten durchsetzen können. Für die Außenpolitik wird dies Kontinuität sowohl hinsichtlich der neuen Tendenzen als auch hinsichtlich der Ambivalenzen bedeuten.

Putin wird auch in seiner zweiten Amtszeit eine pragmatische, an wirtschaftlicher Entwicklung orientierte und den westlichen Industrienationen gegenüber kooperative Politik betreiben und dabei gleichzeitig auf die Position Russlands als internationaler Großmacht (zukünftig auch mit wirtschaftlichem Gewicht) pochen. Die faktische Zweidrittelmehrheit der den Präsidenten unterstützenden politischen Parteien in der neuen Duma bedeutet jedoch nicht, dass es in der nächsten Legislaturperiode keinerlei Opposition zum außenpolitischen Kurs der Regierung bzw. des Präsidenten geben wird. Liberale Kritik ist tatsächlich nicht mehr zu erwarten, nachdem die demokratischen Parteien Jabloko und Union der rechten Kräfte an der Fünfprozenthürde gescheitert sind. Von nationalistischer Seite ist jedoch weiterhin mit Widerspruch zu rechnen: Die neu gegründete Partei Rodina (Heimat), die u.a. von dem strammen Nationalisten und früheren Vorsitzenden des Komitees für internationale Beziehungen der Duma, Dmitrij Rogosin, angeführt wird, ist in ihren Äußerungen zur Außenpolitik vor allem gegenüber den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken weitaus nationalistischer als die Präsidentenpartei Einheit. Ursprünglich als kleineres Auffangbecken gedacht, dass der KPRF Wähler entziehen sollte, erreichte sie auf Anhieb über 9% der Stimmen. Dies bedeutet zum einen, dass nationalistische Rhetorik nach wie vor bei zahlreichen Wählern in Russland Anklang findet. Zum anderen folgt daraus, dass die für die erste Amtszeit Putins festgestellten, auch durch innenpolitische Konflikte hervorgerufenen Ambivalenzen die russische Außenpolitik auch in den nächsten Jahren begleiten werden.

Redaktion: Heiko Pleines

## Über die Autorin

Dr. Sabine Fischer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

## Lesetipps:

Heinz Timmermann: Russlands Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 16-17/2003

Sabine Fischer: Russlands Westpolitik in der Krise 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung, Frankfurt am Main 2003