

## Analyse

# Der Machtwechsel in Moskau – die außenpolitische Hypothek

Andrej Zagorskij, Moskau

## Zusammenfassung

Nachdem die Wahl Dmitrij Medwedews fast sicher scheint, stellt sich die Frage danach, welche Aussenpolitik er vertreten wird. Diese wird durch drei Faktoren bestimmt: großmachtpolitischen Anspruch, der in den letzten Putin-Jahren entwickelt wurde, den Machtverhältnissen im Kreml und der Kommunikation mit den Partnern im Ausland. Gerade im letzten Bereich hat es in den letzten Jahren auch Defizite gegeben, die es zu überwinden gilt. Russland muss stärker als bisher in die internationale Verantwortung genommen werden. Gleichzeitig muss der Westen seine bisherige Politik der Transformationsbegleitung überdenken. Medwedew steht unmittelbar nach Amtsantritt vor wichtigen außenpolitischen Entscheidungen. Kosovo gehört ebenso dazu wie die Frage der NATO-Mitgliedschaft der Ukraine. Er wird auf Aufgeschlossenheit und Kooperation, ja auf effektive Kommunikation mit seinen künftigen Partnern angewiesen sein.

## Ein neuer Präsident – eine neue Außenpolitik?

Die Nachfolge Putins im Amt des russischen Präsidenten entscheidet sich nicht durch die Wahlen am 2. März. Den Namen des künftigen Präsidenten – Dmitrij Medwedew, gerade 42 Jahre alt – stand praktisch fest, noch ehe die Wahlkampagne begonnen hatte. Es gibt kaum Zweifel, dass Medwedew sich in den Wahlen durchsetzen wird. Fast genau so wenig Zweifel gibt es an der Bereitschaft von Putin, mindestens zu Beginn der ersten Amtszeit seines Nachfolgers den Posten des Ministerpräsidenten zu übernehmen.

So wenig man über den Ausgang der kommenden Wahlen nachdenkt, um so mehr stellt sich die Frage, welche Politik, nicht zuletzt welche Außenpolitik ein Präsident Medwedew nach der Wahl vertritt – welchen Bewegungsraum er in den ersten Monaten, vielleicht auch Jahren im Amt genießt, eingezwängt zwischen dem Gebot, für politische Kontinuität zu sorgen, und dem Zwang, mitunter dem Kontinuitätsgebot widersprechende praktische Entscheidungen treffen zu müssen,

Medwedews außenpolitische Agenda wird dabei weniger in Büros der Berater entwickelt sondern durch das tagespolitische Geschehen bestimmt. Seine konkreten Entscheidungen werden letztendlich maßgeblich von den Entwicklungen bestimmt.

- Zum einen werden sie von einem großmachtpolitischen Anspruch und der damit verbundenen Rhetorik geprägt - einer Hinterlassenschaft der letzten Putin-Jahre. Dieser Anspruch spiegelt den aktuellen Mainstream-Konsens in der russischen politischen Klasse wider, der auch der russischen Öffentlichkeit erfolgreich kommuniziert worden ist. Diesen Konsens zu überwinden wird nicht einfach sein, auch

wenn der neue Präsident die objektiven Grenzen des Anspruchs wird erkennen müssen.

- So werden seine Entscheidungen zum zweiten weitgehend von den noch nicht geklärten Machtverhältnissen im Kreml abhängig sein. Zwar ist es der Präsident, der laut der Verfassung das letzte Wort bei außenpolitischen Entscheidungen hat, doch muss er immer wieder auf innere machtpolitische Konstellation Rücksicht nehmen. So werden seine Entscheidungen von der Einflussnahme der politischen und wirtschaftlichen Interessengruppen abhängig. Und es soll nicht daran gezweifelt werden, dass diese Gruppen seit seiner Ernennung zum Nachfolger Putins auf ihn einzuwirken versuchen.
- Nicht zuletzt werden die Entscheidungen des Präsidenten von der kontinuierlichen Kommunikation mit Partnern im Ausland mitgeprägt. Inwiefern dies geschieht hängt weitgehend nicht allein von der Intensität sondern von der Qualität und Glaubwürdigkeit dieser Kommunikation. In den letzten Amtsjahren von Putin musste man gerade in der Kommunikation mit westlichen Staaten zunehmend Defizite fest stellen müssen, die bis zuletzt nicht behoben werden konnten.

In diesem Kontext thematisiert der aktuelle Beitrag drei Problembereiche. Zum einen wird der aktuell politische Anspruch der russischen Außenpolitik analysiert, der den Mainstream-Konsens der russischen politischen Elite widerspiegelt und im Sinne der politischen Kontinuität die Entscheidungen des neuen Präsidenten zumindest zu Beginn seiner Amtszeit wird mitprägen sollen. Zum zweiten werden die Grenzen dieses Anspruches skizziert, die wohl den Schluss nahelegen, dass die Außenpolitik Russlands nach dem Machtwechsel im Kreml mindestens korrekturbedürftig ist. Zum dritten

wird in diesem Beitrag auf die Defizite in der westlichen Kommunikation mit und dem Engagement von Russland eingegangen.

### Der Anspruch (die Hypothek)

Die beeindruckende wirtschaftliche Entwicklung der letzten acht Jahre und insbesondere die Stärkung der Finanzkraft bilden die Grundlage für ein neues politisches und außenpolitisches Selbstbewusstsein Russlands. Moskau erhebt den Anspruch, als eine in die Weltpolitik zurückkehrende Großmacht ernst genommen und entsprechend behandelt zu werden.

Russland glaubt, unabhängig (souverän) auf der Weltbühne agieren zu können und bleibt den EU-europäischen sowie den transatlantischen Meinungsbildungsprozessen fern. So lässt sich Russland immer schwerer für eine gemeinsame Aktion mit den europäischen Partnern, geschweige denn mit den USA gewinnen.

Das russische **Verständnis von Multilateralismus** weicht weit von der Vorstellung einer auf Konsens und Konvergenz beruhenden gemeinsamen Politik ab. Es schließt aber engere Kooperation und eine »kollektive Leadership« der »führenden Mächte« nicht aus. Nach russischen Vorstellungen kann in diesem Rahmen über konzertierte Aktionen unter voller Berücksichtigung der Interessen Russlands verhandelt werden.

Russland agiert als **Status quo-Macht**. Es will weiteren Veränderungen des Status quo insbesondere in seiner unmittelbaren Umgebung entgegenwirken. Ausschlaggebende Beispiele dafür liefern die Versuche, Zentralasien stärker an Russland an zu binden, die Opposition gegen die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens, Distanz zur Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU. In diesem Sinne sollen aus der Perspektive Moskaus die geographischen »Zuständigkeitsbereiche« der Akteure im Konzert der »Führungsmächte« nach Möglichkeit klar abgegrenzt werden.

Die russische Führung zielt auch offensichtlich darauf, die in den 1990er Jahren aus einer »Position der Schwäche« eingegangene **Geschäftsgrundlage der Beziehungen mit dem »Westen« den neuen Gegebenheiten anzupassen**. Einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU soll das Prinzip der gleichen Augenhöhe zu Grunde gelegt werden. Rüstungskontrollpolitische Instrumente (KSE, Raketenabwehr, Mittelstreckenwaffen, der »offene Himmel«) stehen zur Disposition, sollten diese nicht im Sinne Russlands weiter angepasst werden.

Die Machtkonzentration im Kreml, die Ausschaltung des politischen Wettbewerbs, die Gleichschaltung der elektronischen Medien, die zunehmende staatliche Kontrolle über die strategischen Wirtschaftsbereiche, die wachsende Neigung zu Verschwörungstheori-

en und zur Abschirmung vor westlicher Einflussnahme machen Russland zu einem immer schwierigeren Partner. Die Entscheidungswege im Kreml sind nach Außen wie nach Innen nicht mehr ausreichend nachvollziehbar und werden immer weniger berechenbar. Die politische und gesellschaftliche Kommunikation zwischen Russland und dem »Westen« ist gestört und funktioniert nicht mehr richtig. Eine gegenseitige vertrauensvolle Verständigung wird immer schwieriger.

Die gegenwärtige Politik Russland ist nicht länger mit der Rede Putins vor dem Deutschen Bundestag im September 2001 messbar. Der Kreml wird gegenüber externen Einflussnahmen verschlossener und ist nur für eine weltpolitische Partnerschaft »à la carte« zu engagieren.

### Grenzen des Anspruchs

Dieser Anspruch soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass Russland vor größeren Herausforderungen steht. In deren Bewältigung bleibt Moskau auf Kooperation mit europäischen Partnern und den USA angewiesen. Das in den letzten Jahren errichtete politische Regime musste noch keinen ernsthaften Existenztest bestehen. Die bisherige politische Stabilität und das wirtschaftliche Wachstum sind nicht allein aus eigener Kraft gewachsen. Die wirtschaftliche Entwicklung konnte nur durch weitere (vorwiegend nichtstaatliche) Auslandsverschuldung gesichert werden. Die Gesamtverschuldung Russlands hat sich 2007 im Vergleich zu 2000 verdreifacht. Zum 1. Oktober 2007 betrug sie 430,9 Milliarden US Dollar und überstieg leicht die Summe der internationalen Reserven des Landes, die zum gleichen Zeitpunkt 425,4 Milliarden US Dollar zählten.

Russland steht vor enormen Modernisierungsaufgaben und bleibt dabei weiterhin auf mittlere und längere Sicht von den externen Faktoren überproportional abhängig. Dies sind nicht nur Energie und Rohstoffpreise. Die rapide wachsenden Importe und steigende Haushaltsausgaben lassen in absehbarer Zeit wenig von den Handels- und Budgetüberschüssen übrig. Somit wird sich die russische Politik zwangsläufig nach innen und nach außen öffnen müssen.

Wann und wie diese Öffnung stattfindet, hängt zwar von der Evolution des politischen Konsenses in Russland, die nicht zuletzt durch Entscheidungen des Präsidenten gefördert oder gehemmt werden kann, ihre Notwendigkeit macht aber eine weitere **Abgrenzung Russlands eher unwahrscheinlich**.

### Defizite der westlichen Politik gegenüber Russland

**1. Politische Kommunikation verbessern.** Angesichts des schwindenden gegenseitigen Vertrauens sollte die politische Kommunikation mit Russland auf allen Ebe-

nen verbessert werden. Europäische Besorgnisse, insbesondere hinsichtlich der Gefahr weiteren Auseinanderdriftens sollten gegenüber dem neuen Präsidenten Russlands klar und deutlich artikuliert werden, verbunden mit der Bereitschaft, die Kooperation fortzusetzen. Es sollten keine Mühen gescheut werden, dass diese Botschaft den Präsidenten erreicht und von ihm als solche aufgenommen wird.

Angesichts der unklaren Machtverhältnisse vor und nach den Präsidentschaftswahlen 2008 sowie der ungeklärten Rolle Putins sollte eine breite und diversifizierte Kommunikationsstrategie mit allen relevanten und potentiellen russischen Schlüsselakteuren in Wirtschaft und Politik verfolgt werden mit dem Ziel, ein klares Bild von Chancen und Gefahren im Verhältnis Russlands mit Europa zu vermitteln.

Sollte die Kommunikation mit der russischen Staatsführung nicht radikal verbessert werden würde man die Chance entgehen lassen, die Anliegen und die Besorgnisse der europäischen Staaten klar zu vermitteln und somit auf die Agenda des neuen Präsidenten zu setzen. Somit wäre der Präsident dem Engagement anderer, vorwiegend innerer Interessensgruppen überlassen.

## 2. Russland stärker in die Verantwortung nehmen.

Moskau sollte klar gemacht werden, dass sein weltpolitisches Engagement willkommen ist, aber Verantwortung voraussetzt. Es sollte glaubwürdig kommuniziert werden, dass die EU und die NATO – auch wenn sie dies vermeiden wollen - in bestimmten Fällen - wenn nötig - auch auf die Kooperation Russlands verzichten müssen, wenn Russland sich nicht in angemessener Weise in eine gemeinsame Meinungsbildung und Verantwortung einbeziehen lässt.

Ähnlicherweise soll Moskau deutlich und wiederum glaubwürdig kommuniziert werden, dass es bereit sein muss, die Verantwortung für die Entwicklungen zu übernehmen, die durch seine mangelnde Kompromissbereitschaft zustande gekommen sind. Moskau kann nicht unendlich sein Mitbestimmungsrecht als permanentes Mitglied des Weltsicherheitsrates geltend machen, ohne dabei Verantwortung in einem seinem Status entsprechenden Umfang übernehmen zu wollen.

## 3. Weitere reziproke Verrechtlichung der Beziehungen.

Insbesondere in kontroversen Kooperationsbereichen sollten nach Möglichkeit detaillierte gegenseitige Verpflichtungen vereinbart werden mit dem Ziel, die Geschäftsgrundlage der Partnerschaft zu präzisieren. Dies gilt für die energiepolitische Kooperation wie für andere relevante Bereiche der EU-Russland Zusammenarbeit. Dies gilt auch für einen schnelleren Beitritt Russlands zur WTO, aber auch für den Bereich

der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation, die die Erosion der Rüstungskontrolle ausbalancieren sollte.

**4. Kritische Bestandsaufnahme der Transformationsbegleitung.** In den letzten 16 Jahren ist enorm viel geleistet worden, um die gesellschaftliche Kommunikation, den Austausch, die Transfer und Entwicklung von *know how* zwischen der EU und Russland zu fördern. Die Ergebnisse dieser Politik sehen allerdings anders aus als in den ostmitteleuropäischen Transformationsstaaten. Die russische Gesellschaft wird eher nationalistischer, ausländerfeindlicher und entwickelt eine beträchtliche Abneigung gegenüber dem Westen.

Diese Beobachtung legt den Schluss nahe, dass die herkömmlichen transformationsbegleitenden Instrumente keine plausible Antwort auf die politische Dynamik in Russland geben können.

Daher ist eine nüchterne Bestandsaufnahme der Umsetzung der bisherigen Programme notwendig. Aus ihr sollen Lehren sowie Anregungen zur Revision und Weiterentwicklung der relevanten Instrumente gewonnen werden.

Eine kritische Bestandsaufnahme sollte gemeinsam von den Mitgliedsstaaten der EU und den entsprechenden russischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern vorgenommen werden. Eine gemeinsame Evaluierung würde unter anderem zur verbesserten Kommunikation mit der russischen Gesellschaft beitragen können.

## Die Außenpolitische Agenda des neuen Präsidenten Russlands

Zwar wird über Dmitrij Medwedew oft berichtet, er habe keinen besonderen Appetit auf Außenpolitik, doch wird er ihn in seinem neuen Amt trotzdem entwickeln müssen. Denn egal von wem er beraten und engagiert wird, wird die Verantwortung für die zu treffenden Entscheidungen letztendlich allein bei ihm sein. Und der designierte Präsident hat keine längere Anlaufzeit, in der er sich graduell eine Meinung bilden kann.

Dabei wird das außenpolitische Erbe Putins eher zu einer Hypothek für Medwedew. Denn der ausscheidende Präsident hat seinem Nachfolger mehrere wichtige Entscheidungen überlassen, die unmittelbar nach der Wahl am 2. März getroffen werden müssen. Sie könnten für Medwedew zu einer richtigen Herausforderung werden.

So wird es wohl nicht mehr Putin sondern Medwedew sein, der eine endgültige Entscheidung zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos treffen müssen, die nach allen Erwartungen spät im Frühjahr und somit entweder gleich nach oder mitten im Prozess der Machtübergabe in Moskau Tatsachen schaffen wird.

Je nach der Entscheidung wird sich der neue Präsident auch festlegen müssen, ob er dem Druck und der Versuchung einer einseitigen Anerkennung der Unabhängigkeit von Abchasien und Südossetien von Georgien, sowie womöglich von Transnistrien von Moldowa nachgibt und auf diese Weise sich für das eventuelle Scheitern der russischen Kosovo-Politik revanchiert.

Sollte das Ratstreffen der NATO in Bukarest im Frühjahr 2008 der Ukraine einen Membership Action Plan (MAP) anbieten, wäre Medwedew auch gefordert. Er wird sich auch entscheiden müssen, ob er das von Mai auf Juni 2008 vertagte Gipfeltreffen mit der EU als eine Chance zu einem Neuanfang nach einem zweijährigen Tiefflug wird nutzen wollen und können, oder eher die zurückhaltende und kompromisslose Linie seines Vorgängers fortsetzt. Bis Juli wird er sich festlegen müssen, ob Moskau sich endgültig aus dem KSE-Regime zurück zieht, ob es in das Regime zurückkehrt oder die Ungewissheit seiner einseitigen Suspendierung vertieft.

Die Herausforderung wird groß sein. Auch die Versuchung, weiter hartnäckig Kompromisse zu verweigern. Doch jede Herausforderung kann auch als eine Chance zur Wiederherstellung eines vertrauensvollen Verhältnisses genutzt werden. Vor zwanzig Jahren hat Michail Gorbatschew eine solche Chance genutzt und hat das Russland-Bild im Westen gewendet. Durch seine Bereitschaft zur weitgehenden Kooperation und zum Ausgleich in kontroversen Fragen konnte Putin zu Beginn seiner ersten Amtszeit das gestörte Verhältnis mit dem Westen solide reparieren.

Ob Dmitrij Medwedew eine ähnliche Leistung wird erbringen wollen und können bleibt noch offen, wird sich aber angesichts der dichten und kontroversen Agenda schon in den ersten Monaten seiner Amtszeit klären. Dabei wird er auf Aufgeschlossenheit und Kooperation, ja auf effektive Kommunikation mit seinen künftigen Partnern angewiesen sein.

#### Über den Autor

Dr. Andrei Zagorski ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO).

#### Lesetipps

- The Article by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov «Containing Russia: Back to the Future?» [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/8f8005f0c5ca3710c325731d0022e227?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/8f8005f0c5ca3710c325731d0022e227?OpenDocument)
- Rose, Richard; Munro, Neil: Do Russians see their future in Europe or the CIS? , in: Europe-Asia Studies, 60. 2008, Issue 1 (January 2008), S. 49–66.
- Tsygankov, Andrei P. : If not by tanks, then by banks? The role of soft power in Putin's foreign policy, in: Europe-Asia Studies, 58.2006, Nr. 7, S. 1079 –1099.
- Mendras, Marie: Russia's Foreign Policy Dilemmas, London, New York 2008 (im Druck).

## Dokumentation

### Die Affäre um das *British Council*

Am 12. Dezember 2007 informierte der russische Außenminister seinen britischen Kollegen darüber, dass auf Grund einer fehlenden rechtlichen Grundlage und wiederholtem Verstoß gegen russische Steuer- und Finanzgesetze die Filialen des *British Councils* außerhalb Moskaus zu Beginn des Jahres 2008 geschlossen würden. Das *British Council* entspricht in seiner Aufgabenstellung in etwa dem Goethe-Institut, er ist mit der Vermittlung von Sprachkenntnissen und Landeskultur befasst. Die britische Seite wies die russische Forderung zurück und hielt die Filialen des *British Council* trotz des Verbots auch nach dem 1.1.2008 geöffnet. In Reaktion darauf übten die russischen Behörden auf vielfältige Weise Druck aus. Der Leiter des *British Council* in St. Petersburg Stephen Kinnock wurde nach einer Verkehrskontrolle wegen angeblichem Fahrens unter Alkoholeinflusses vorübergehend festgenommen. Die russischen Mitarbeiter des *British Councils* wurden von Mitarbeitern des Inlandsgeheimdienstes FSB in ihren Wohnungen aufgesucht und teilweise zum FSB einbestellt. British Council in St. Petersburg und Jekaterinburg wurden daraufhin bis auf weiteres geschlossen, um die Mitarbeiter zu schützen.