

Eine neue Phase der Russland- und Ostpolitik hat begonnen

Karsten D. Voigt, Berlin

Zusammenfassung

Die deutsche Russland- und Ostpolitik war nach dem Ende des Kalten Krieges von einem Nebeneinander von Integration und Kooperation geprägt: Integration in die EU und NATO dort, wo gewünscht und möglich, Kooperation dort, wo keine Integration möglich oder gewünscht war. Langfristiges Ziel war eine europäische Friedensordnung unter Einbeziehung Russlands. Auch wenn dieses Ziel nicht aufgegeben wird, ist es jetzt aufgrund des russischen Verhaltens während der Ukraine-Krise weit in den Hintergrund gerückt. In der jetzt beginnenden neuen Phase geht es um ein Nebeneinander von Kooperation und Konflikt nach dem Motto »Zusammenarbeit, wo möglich, Risikovorsorge und Gefahrenabwehr, wo nötig«.

Langfristiges Ziel sollte nach wie vor eine gesamteuropäische Friedensordnung unter Einbindung Russlands bleiben. Allerdings haben sich mit den autoritären Entwicklungen in der russischen Innenpolitik, der Abwendung der russischen Führung von Europa, der Annexion der Krim und dem kriegsähnlichen Konflikt in der Ostukraine die Rahmenbedingungen für diese Politik geändert. Wir stehen daher am Beginn einer neuen Phase der deutschen Ost- und Russlandpolitik.

Die gesamteuropäische Friedensordnung in der Zeit der Blockkonfrontation

Die wesentlich von Willy Brandt und Egon Bahr geprägte entspannungspolitische Phase der Ostpolitik hatte den Macht- und Systemkonflikt zwischen Ost und West als Hintergrund. Der Machtkonflikt wurde durch zahlreiche Vereinbarungen eingehetzt, seine Folgen durch die Vereinbarung menschlicher Erleichterungen abgemildert. Der Systemkonflikt wurde nicht geleugnet. Im Gegenteil: Parallel zum Beginn der Entspannungspolitik wurden innerhalb der DDR die Abgrenzung gegenüber dem »Sozialdemokratismus« und innerhalb der Bundesrepublik Deutschland mit dem Radikalenerlass die Abgrenzung gegenüber dem Kommunismus betont.

Mit dem KSZE-Prozess trat ein neues Element hinzu: In der KSZE-Schlussakte von 1975 ging es nicht nur um die gemeinsame Definition der Prinzipien einer kooperativen Sicherheit in Europa, sondern auch um die Achtung der Menschenrechte und der Informationsfreiheit. Diese gemeinsamen Prinzipien wurden in Ost und West unterschiedlich interpretiert und praktiziert. Ihrem Wesen nach aber gefährdeten die in der KSZE-Schlussakte definierten Menschen- und Freiheitsrechte die ideologischen Grundlagen der kommunistischen Systeme. Aus diesem Grunde brauchte die Schlussakte auch nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht ersetzt, sondern nur durch zusätzliche Vereinbarungen wie die Charta von Paris ergänzt zu werden.

Die Entspannungspolitik der 1970er und 1980er Jahre hat den Macht- und Systemkonflikt zwischen Ost und West nicht beendet. Das änderte sich mit Gorbatschow und Jelzin. Gorbatschows Ziel war eine grundlegende Reform des sowjetischen Systems. Jelzin wollte das sowjetische System beenden und eine kapitalistische Ordnung einführen. Die russische Führung unter Jelzin

strebte nach einer »Verwestlichung« Russlands. Durch diese Politik wurde dem Systemkonflikt zwischen Ost und West, der die Geschichte der Sowjetunion seit ihrer Gründung geprägt hatte, die Grundlage entzogen. Ziel der ausgehenden Sowjetunion und später Russlands waren jetzt gemeinsame rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien aller europäischen Staaten. Symbol für diese neue russische Politik war der Beitritt Russlands zum Europarat im Jahre 1996 und die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahre 1998. Durch den Beitritt Russlands und anderer früherer Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes wurden aus ursprünglich auf Westeuropa beschränkten Institutionen und Normen wichtige Instrumente der gesamteuropäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft.

Mit dem Fall der Mauer und dem Abzug der sowjetischen/russischen Truppen aus Osteuropa wurden auch dem Machtkonflikt mit der Sowjetunion – und später Russland – die Grundlage entzogen. Russland akzeptierte Vereinbarungen über die konventionelle Abrüstung und die militärische Vertrauensbildung und das außen- und sicherheitspolitische Selbstbestimmungsrecht aller Staaten. Derartige Vereinbarungen wären während des Kalten Krieges undenkbar gewesen. Mit dem erfolgreichen Ende der Entspannungspolitik schien eine Periode der großen Schritte in Richtung auf eine gesamteuropäische Friedensordnung unter Einbindung Russlands zu beginnen. Die Rahmenbedingungen für die deutsche Ost- und Russlandpolitik veränderten sich in eine grundlegend positive Richtung.

Russland und die Osterweiterung von EU und NATO

Diese neue Phase der Ostpolitik war von einem Nebeneinander von Integration und Kooperation geprägt: Inte-

gration dort, wo gewünscht und möglich, Kooperation dort, wo keine Integration möglich oder gewünscht war. Die baltischen Staaten, die Staaten Ostmittel-Europas und Südosteuropas wurden zum ersten Male in ihrer Geschichte zu einer Zone der sicherheitspolitischen und – mit Einschränkungen – auch der demokratischen Stabilität. Die gemeinsame Integration in europäische und transatlantische Institutionen verband jetzt die östlichen und westlichen Nachbarn Deutschlands. Ein Teil der Ostpolitik gestaltete sich nun institutionell, wirtschaftlich und politisch wie die frühere Westpolitik.

Die Ost-Erweiterung der EU und der NATO ließen eine neue gesamteuropäische Realität entstehen. Die Ziele der deutschen Politik aber reichten weiter: Sie wollten Russland über seine Mitgliedschaft im Europarat und der OSZE hinaus möglichst eng mit den übrigen Staaten und Institutionen Europas verbinden. Diese Politik schien anfangs mit den Zielen der russischen Politik überein zu stimmen.

Anfangs wurde die Ost-Erweiterung der EU von Russland durchaus positiv gesehen, insbesondere, da sie durch Kooperationsverträge zwischen der EU und Russland ergänzt werden sollte. Der Widerstand Russlands gegen die Assoziationsverträge der EU mit der Ukraine, Moldawien und Georgien sind erst neueren Datums. Anfangs hatte Russland selbst nach ähnlichen Verträgen mit der EU gestrebt. Dies deckte sich mit den Absichten der EU.

Die Ost-Erweiterung der NATO dagegen wurde von Russland von Anfang an negativ bewertet. Trotzdem gelang es, die negativen Wirkungen der Ost-Erweiterung auf das Verhältnis der NATO zu Russland 1997 durch die »Grundakte über die gegenseitigen Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit« und 2002 durch die Schaffung des NATO-Russland-Rates zu begrenzen. Der Inhalt dieser Vereinbarungen berücksichtigte russische Interessen, entsprach aber in entscheidenden Punkten nicht den russischen Wünschen, nämlich denen nach einer gleichberechtigten Mitsprache innerhalb der NATO bis hin zu einem faktischen Vetorecht bei deren Entscheidungen.

Die Mitglieder der NATO und EU waren auch nicht bereit, Russland eine Einflusssphäre im postsowjetischen Raum zu garantieren. Dies konnten sie auch nicht tun, ohne das außen- und innenpolitische Recht auf Souveränität und Selbstbestimmung eines jeden einzelnen europäischen Staates zu missachten. Erst recht wollten die USA und größere europäische Staaten nicht – wie im 19. und 20. Jahrhundert – in einem »Konzert der Mächte« über die Köpfe kleinerer Staaten hinweg Vereinbarungen über deren außenpolitische Orientierung, deren Sicherheit oder sogar über deren Grenzen treffen. Eine Politik eines »Konzerts der Mächte« hätte die in Europa gültigen Prinzipien und Verträge verletzt. Sie würde die Grundlagen der Zusammenarbeit prinzipiell gleichberechtigter Staaten innerhalb der EU und NATO infrage stellen.

Die Mitgliedsstaaten der EU strebten eine enge Zusammenarbeit mit Russland an, jedoch nicht zu Lasten der östlichen und südöstlichen Staaten Europas. Wenn die EU sich der Zusammenarbeit mit Russland wegen über die Interessen der kleineren osteuropäischen und südosteuropäischen Staaten hinweg gesetzt hätte, würde in diesem Teil des Kontinents erneut Unsicherheit und Misstrauen herrschen. Sorgen vor einem neuen »Jalta« könnten um sich greifen. Russland ist das wichtigste Land östlich der Grenzen von EU und NATO. Aber deutsche Ostpolitik ist – anders als zu Zeiten Bismarcks und zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes – nicht immer vorrangig und erst recht nicht ausschließlich Russlandpolitik.

Während der Zeit des Kalten Krieges und in den Jahrzehnten der Entspannungspolitik musste die Ostpolitik EU häufig zuerst nach Moskau blicken, wenn Verträge mit Warschau, Prag oder Budapest angestrebt wurden. Heute sitzen die Staaten Mittelost- und Südosteuropas mit am Tisch der EU und der NATO, wenn dort über Russlandpolitik beraten wird. Dass die Rahmenbedingungen für die deutsche und europäische Ostpolitik sich seit Anfang der 1990er Jahre grundlegend verändert haben, haben Viele in Moskau und Manche in Brüssel noch nicht begriffen.

Defizite russischer Westpolitik

Russlands Politik gegenüber seinen westlichen Nachbarn wird heute positiv wie negativ durch eine Fixierung auf die USA geprägt. Russland strebt heute eine Rolle als gleichberechtigter und gleichmächtiger Machtpol neben den USA an und weiß zugleich, dass eine derartige Rolle als Weltmacht seine eigenen politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten bei weitem übersteigt. Russland hat es nicht vermocht, nach dem Kalten Krieg zu seinen kleineren westlichen Nachbarn ein wechselseitiges Vertrauen und ein kooperatives Verhältnis aufzubauen. In diesem Defizit sehe ich die wichtigste außenpolitische Ursache für die zunehmende Entfremdung zwischen Russland und den Mitgliedern der EU und der NATO. Russland seinerseits sieht in der Politik der USA die wichtigste Ursache für die negativen internationalen Entwicklungen der letzten Jahre.

Ich leugne die außenpolitischen Ursachen der zunehmenden Entfremdung zu Russland nicht. Mir scheinen aber die Entwicklungen in der russischen Innenpolitik mindestens ebenso bedeutend, wenn nicht sogar bedeutsamer zu sein. Mit seiner zunehmend autoritären Entwicklung, dem Rückgriff auf Symbole und Politik der Zaren-Zeit und der nachlassenden Bereitschaft, die sowjetische Periode kritisch aufzuarbeiten, entfremdet sich Russland immer mehr von den demokratischen Staaten Europas. Mit seiner Berufung auf »eurasische« und »traditionelle« Werte entfernt sich die russische Führung von den gemeinsamen europäischen Werten.

Der Rückgriff auf vor-demokratische Werte und die Kritik an der EU finden den Beifall der europäischen Rechten, wie der UKIP in Großbritannien, dem »Front National« in Frankreich, der »Lega Nord« in Italien, der »Jobbik« in Ungarn, der AfD in Deutschland, jedoch auch von großen Teilen der Partei »Die Linke« in Deutschland. Gleichzeitig nimmt die Kritik an der russischen Politik in der demokratischen Linken Europas zu. Die Ursache hierfür sind Russlands schwere Verstöße gegen europäische Vereinbarungen und internationales Recht:

Mit dem Einsatz der Energieversorgung als politisches Druckmittel untergräbt Russland das Vertrauen, das seit Anfang der 1970er Jahre eine wichtige Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Russland und Westeuropa gebildet hatte. Die Annexion der Krim missachtet die in der KSZE-Schlussakte von 1975 vereinbarten Grundsätze der Unverletzlichkeit der Grenzen und der friedlichen Lösung von Konflikten. Die Annexion der Krim verstößt außerdem gegen einen bilateralen Vertrag, in dem Russland die Grenzen der Ukraine anerkannt hat. Und schlimmer noch: Sie verstößt gegen den auch von Frankreich, Großbritannien und den USA unterschriebenen Vertrag, mit dem die Ukraine auf Nuklearwaffen verzichtet. Sie untergräbt damit den Vertrag gegen die Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen.

Doch damit nicht genug: Erklärtes Ziel russischer Politik ist es – auch über die Krim und die Ostukraine hinaus – Russen und russischsprachige Bürger in anderen Staaten zu »schützen«. Meiner Ansicht nach hat es auf der Krim und in der Ostukraine keine Diskriminierung russischsprachiger Bürger gegeben. Wenn es der russischen Führung wirklich darum gegangen wäre, eine angebliche Diskriminierung russischsprachiger Bürger zu beheben, dann hätte sie sich in Verhandlungen mit der ukrainischen Regierung darum bemühen können, diese zu beseitigen. Das hat Moskau nicht versucht. Und das verstärkt bei den Nachbarn Russlands die Befürchtung, dass es der Führung Russlands nicht wirklich um den Schutz von »russischen Minderheiten« geht, sondern dass diese als Instrument russischer Machtpolitik dienen sollen. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass Russland militärische Mittel anwendet, um den Schutz »russischer Minderheiten« zu gewährleisten (wobei in der Ukraine sich die meisten russisch-sprachigen Bürger als Ukrainer empfinden). Aber die Anwendung militärischer Mittel wird auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Russlandpolitik in einer Zeit des Vertrauensverlustes

Aufgrund der Zielsetzungen russischer Politik und aufgrund der Erfahrungen mit der Praxis russischer Politik gegenüber der Krim und der Ostukraine fühlen sich – verständlicherweise – mehrere Nachbarstaaten bedroht.

Russlands Verhalten gegenüber der Ukraine – und vorher schon bei den Konflikten in Georgien und Transnistrien – begründen Zweifel, ob es den Status quo seiner Außengrenzen akzeptiert. Viele Nachbarn Russlands nehmen es heute als revisionistische Macht wahr. Alle Mitglieder der EU und der NATO müssen sich angeichts dieser Gefahren auf die Solidarität ihrer Partner und Verbündeten verlassen können.

Das Vertrauen in die russische Politik ist schwer erschüttert worden. Eine überwiegend positive Phase der Russlandpolitik geht zu Ende. Es steht uns kein neuer Kalter Krieg bevor. Aber es wird eine längere Zeit brauchen, ehe sich neues Vertrauen entwickeln kann. Grundvoraussetzung hierfür ist eine Änderung der Politik der russischen Führung. Unser Verhältnis zu Russland wird auf absehbare Zeit nicht mehr von dem Grundsatz »Zusammenarbeit, wo möglich« beherrscht werden. Stattdessen wird es wohl in Zukunft heißen müssen: »Zusammenarbeit, wo möglich und sinnvoll, Risikovorsorge und Gefahrenabwehr soweit, wie nötig«. Dieses spannungsreiche Nebeneinander einer auf Kooperation und einer auf Risikovorsorge und Gefahrenabwehr angelegten Politik stellt einen Rückschritt gegenüber den letzten Jahren und Jahrzehnten dar.

Die Einsicht, dass eine europäische Friedensordnung erst dann dauerhaft stabil ist, wenn Russland Teil dieser Ordnung ist, bleibt richtig. Wenn Russland in wichtigen Punkten gegen die vereinbarten Normen einer europäischen Friedensordnung verstößt, so ist dies kein Grund diese Prinzipien preiszugeben. Im Gegenteil. Es geht darum, Russland zu einer Rückkehr zu diesen Prinzipien und Normen zu bewegen, damit es gleichberechtigter Teil einer europäischen Friedensordnung werden kann.

Wir sollten uns weiterhin um einen regen Dialog mit der russischen Führung und der russischen Gesellschaft bemühen. Sich um ein Verständnis der russischen Politik zu bemühen, bedeutet nicht unbedingt mit ihr einverstanden zu sein. Im Gegenteil. Gerade während einer Krise ist die intensive Kommunikation eine unverzichtbare Voraussetzung für die friedliche Beilegung von Konflikten. Die Bereitschaft, weiterhin mit Russland zusammenzuarbeiten, wo dies möglich und sinnvoll ist, ist Ausdruck unseres Realismus: Russland bleibt trotz seiner gegenwärtigen Politik das wichtigste Land östlich der Grenzen der EU und der NATO.

Anders als in den vergangenen Jahren werden wir wohl bedauerlicherweise davon ausgehen müssen, dass die EU und NATO dort Vorsorge treffen müssen, wo die Politik der russischen Führung Risiken und Gefahren für die Nachbarn Russlands, für die Mitgliedsstaaten der EU oder für die NATO und für die europäische Sicherheit insgesamt beinhaltet. Die veränderte Lage macht das Bemühen um eine friedliche Beilegung von Konflikten

wie im Falle der Ostukraine, Georgiens, Moldawiens und Armeniens, sowie das Drängen auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung noch wichtiger. Beim Problem des iranischen Atomprogramms, beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus, in Bezug auf Afghanistan war Russland ein Partner. Es war an der Lösung von Konflikten beteiligt. Derartige Felder der Zusammenarbeit sollten erhalten und – soweit möglich und sinnvoll – ausgebaut werden. Bei anderen Konflikten, wie beim Bemühen um eine Stabilisierung der Wirtschaft und Demokratie in der Ukraine, wird Russland in der nahen Zukunft bedauerlicherweise wohl eher Widerpart als Partner bleiben. Trotzdem sollten wir uns in Absprache

und gemeinsam mit der Regierung in Kiew um konfliktmindernde Absprachen und Vereinbarungen bemühen.

Es steht uns kein neuer Kalter Krieg mit Russland bevor, wohl aber eine Zeit der begrenzten Kooperation und des begrenzten Konfliktes. Aufgabe Deutschlands ist es, in dieser neuen Phase der Ostpolitik Meinungs- und Interessengegensätze realistisch zu analysieren, gleichzeitig aber auf der Grundlage der eigenen Werte und Prinzipien kooperative Politikansätze zu fördern und Konflikte einer friedlichen Lösung zuzuführen. Vielleicht kann auf diese Weise – wenn wahrscheinlich wohl erst nach längerer Zeit – wieder die Chance für eine positive Phase der Russland- und Ostpolitik eröffnet werden.

Über den Autor

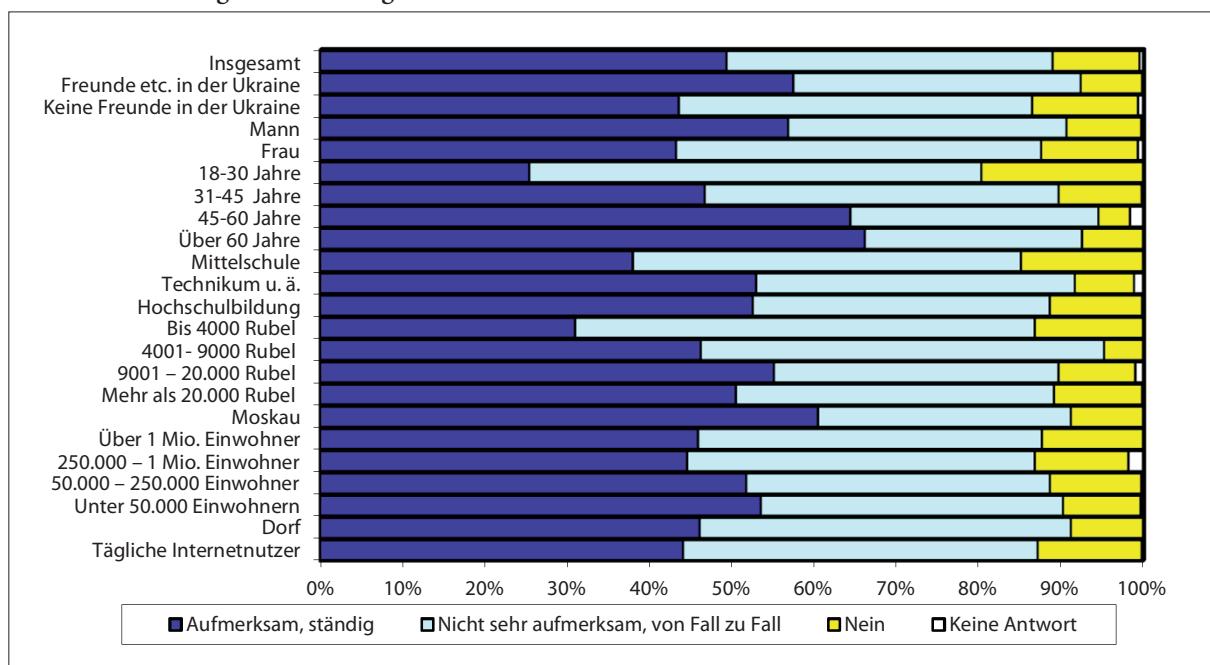
Karsten D. Voigt war von 1976 bis 1998 Mitglied des Bundestags, seit 1983 als außenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion und bis 1998 Vorsitzender der deutsch-russischen Parlamentariergruppe. Von 1999 bis 2010 war er Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit. Karten Voigt ist Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

UMFRAGE

Die Russland-Ukraine-Krise in russischen Umfragen

Zum Waffenstillstand in der Ukraine. Umfragen der »Stiftung Öffentliche Meinung« (FOM)

Grafik 1: Verfolgen Sie die Ereignisse in der Ukraine?



Quelle: Umfragen der »Stiftung öffentliche Meinung« vom 13.–14. September 2014, N = 1000. Veröffentlicht am 22. September 2014 unter: <<http://fom.ru/Mir/11731>>