

Thesen für eine neue deutsche Russlandpolitik

Stefan Meister

Seit 2012 beobachten wir in Russland eine Versicherheitlichung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – der Konflikt mit dem Westen ist für die russische Führung systemstabilisierend geworden. Auch aufgrund der sich verschlechternden Wirtschaftslage und der Stärkung nationalistischer Kräfte besteht die Gefahr einer weiteren Destabilisierung des Landes. Um auf einen mittel- bis langfristigen Politikwechsel zu setzen, bedarf es vonseiten der deutschen und europäischen Politik einer Mischung aus Eindämmung und Kooperation: Neben Sanktionen als dem zentralen Mittel, um Glaubwürdigkeit zu bewahren, ist eine positive Agenda gegenüber der russischen Gesellschaft notwendig; die Analyse der Entwicklungen in allen postsowjetischen Staaten muss ausgebaut werden; die Wirtschaft wird als Kommunikationskanal mit Russland weiterhin eine wichtige Rolle spielen, sich jedoch dauerhaft auf eine Politisierung der Beziehungen einrichten müssen.

Ziele und Handlungsspielraum deutscher Osteuropapolitik

Ziele deutscher und europäischer Russlandpolitik sollten sein, kurzfristig die Situation in der Ukraine zu stabilisieren, mittelfristig die russische Führung an den Verhandlungstisch für die Aushandlung eines neuen Modus Vivendi zu bekommen und langfristig die Beziehungen in den Bereichen Sicherheit, Energie und Wirtschaft neu auszuhandeln und die Anerkennung internationalen Rechts gegenüber Moskau durchzusetzen. Dabei sind die deutschen und europäischen Instrumente begrenzt, da die aktuelle russische Führung ihrer eigenen Kosten-Nutzen-Rationalität folgt, die vor allem Machterhalt nach innen und Selbstisolation als Selbstschutz bedeutet und nicht von ökonomischer Logik geleitet ist. Wir beobachten in Russland eine Versicherheitlichung aller Bereiche von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Für die russische Führung hat die ökonomische Interdependenz mit der Europäischen Union negative Folgen im Kontext der Krise. Die enge ökonomische und energiepolitische Verzahnung, von EU-Seite stets als Mittel der Vertrauensbildung und Win-win-Situation gefördert, wird aus russischer Sicht jetzt vom Westen als „Waffe“ eingesetzt, um von

der russischen Seite Zugeständnisse in der Ukrainekrise zu erzwingen. Die Konsequenzen dieser Entwicklung werden sein, die Wirtschaftsbeziehungen stärker von der EU zu lösen und sowohl alternative Handelspartner zu entwickeln (insbesondere China) als auch stärker auf die heimische Industrie zu setzen.

Der Konflikt mit dem Westen und insbesondere den USA ist für das Regime Putin systemerhaltend geworden, da er ihm Legitimation verschafft. Mit der globalen Finanzkrise 2008/09 und dem Ende von zwei Amtsperioden Putins mit einem Wirtschaftswachstum, das vor allem auf hohen Öl- und Gaspreisen basierte, ist der alte Gesellschaftsvertrag – Wohlstandsgewinn für politische Inaktivität – ausgelaufen. Die Demonstrationen in Moskau und anderen großen Städten für einen Politikwechsel Ende 2011/Anfang 2012 haben diesen Trend noch weiter verstärkt. Gleichzeitig haben die Krim-Annexion, die Destabilisierung der Ostukraine und die Demonstration von Stärke gegenüber westlichen Sanktionen dem russischen Präsidenten Zustimmungsraten von über 80 Prozent

beschert, gegenüber zeitweise weniger als 40 Prozent im Jahr 2013.¹ Diese Unterstützung ist trotz einer sich verschlechternden Wirtschaftslage in Russland gleichbleibend hoch. Umfragen zeigen, dass trotz steigender Inflation und einem Sinken der Kaufkraft ein wachsender Teil der Russen glaubt, dass das Land auf dem richtigen Weg sei.² Die Mobilisierung der Bevölkerung gegen innere und äußere Feinde erzeugt eine Welle des Patriotismus, die, solange diese Mobilisierung anhält, bisher eine andauernd hohe Zustimmung bewirkt hat. Als Konsequenz hat die russische Führung derzeit weder Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen zum Westen noch an einer Lösung des Ukraine Konflikts, was die Einflussmöglichkeiten von außen und Kompromissbereitschaft auf russischer Seite stark einschränkt. Wären diese Bedingungen nicht mehr gegeben, würde die Wirtschaftskrise in die zentrale Wahrnehmung der russischen Bevölkerung rücken.

Die Wirkung von Sanktionen in der EU-Politik

Da die EU und die USA militärische Antworten auf die Destabilisierungspolitik der russischen Führung in der Ukraine ausschließen, sind Sanktionen das einzige Mittel, um Präsident Putin eine rote Linie aufzuzeigen und vor allem um Glaubwürdigkeit zu bewahren. Einzig Stärke ist die Sprache, die Russlands Präsident versteht, Kompromisse sind in seiner Wahrnehmung ein Zeichen von Schwäche. In dieser Hinsicht sind die Nichtanerkennung der Krim und die konsequente Reaktion der EU wichtig, um den Konflikt einzuhegen, beziehungsweise keine Anreize für weitere eine Destabilisierungspolitik der russischen Führung zu schaffen. Gleichzeitig wird erneut deutlich, dass Sanktionen nur ein Instrument sind und keine aktive Politik ersetzen können. Da die russische Seite im Moment jedoch aus sicherheits- und geopolitischer Perspektive agiert, ist sie kurzfristig resistent gegenüber ökonomischen Sanktionen. Jedoch könnte sich die Kalkulation ändern, wenn bis Mitte des Jahres/zur zweiten Jahreshälfte 2015 in Kombination mit einem niedrigen Ölpreis die wirtschaftliche Lage sich so verschlechterte, dass die Zustimmungsraten in der russischen Bevölkerung sinken würden und die russische Führung so Interesse an mehr Kooperation gewinnen könnte. Dies hängt jedoch von unterschiedlichen Faktoren ab, wie den Energiepreisen und der Möglichkeit, über Energiegeschäfte mit China Kredite zu bekommen, beziehungsweise den Finanzierungsmöglichkeiten auf den internationalen Finanzmärkten. Auch hier denkt die russische Führung eher kurz- bis mittelfristig und reagiert auf die Entwicklungen.

Gleichzeitig haben Sanktionen eine kontraproduktive Wirkung, indem sie die Position der russischen Führung eher verhärtet, eine Welle des Patriotismus ausgelöst und die Isolationisten in der russischen Politik gestärkt haben. Präsident Putin nutzt die Sanktionen, um von den Schwächen der eigenen Wirtschaftspolitik abzulenken und die Rolle des Staates in der Wirtschaft, ob gewollt oder ungewollt, zu stärken. Dies wird zu mehr Ineffizienz in der russischen Wirtschaft führen, zu mehr Korruption und zu einem Exitus kleinerer und mittlerer Unternehmen. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Interdependenz sollten als wichtiges Instrumente deutscher Russlandpolitik erhalten bleiben, da nur über diese die kooperativen Akteure in der russischen Gesellschaft und Elite gestärkt werden können. Sanktionen schränken die Handlungsoptionen Deutschlands ein, sind jedoch aufgrund fehlender anderer Instrumente alternativlos; sie sollten jedoch durch eine aktivere Politik begleitet werden, die auf Eindämmung und Engagement abzielt.

Empfehlungen für die deutsche Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

1. Neben den Sanktionen gegen Teile der russischen Elite und bestimmter Wirtschaftszweige braucht die deutsche und europäische Politik eine positive Agenda gegenüber der russischen Gesellschaft. So sollten auf Einreiseverbote für führende Vertreter des Systems Putin Visaerleichterungen (wie etwa eine Abschaffung der Visa-Gebühren und erleichterte Einreisebeschränkungen) für eine große Mehrheit der russischen Bevölkerung folgen. Auch wenn EU-Mitgliedstaaten dies zum Teil im Rahmen bestehender Gesetze bereits tun könnten, geht es auch um den symbolischen Akt einer aktiven Politik gegenüber der russischen Gesellschaft. Weiterhin sollten Austauschprogramme für junge Eliten, Journalisten und Studenten (wie das Erasmus-Programm) massiv ausgebaut werden. Hier kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren und Förderinstrumenten wie den politischen und Unternehmens-Stiftungen eine wichtige Rolle zu. Bestehende zivilgesellschaftliche Austauschformate sollten mehr Unterstützung erfahren; eine Verschiebung von der Dominanz des Elitendialogs hin zu einem breiteren Dialog mit unterschiedlichen Akteuren in der russischen Gesellschaft sollte erfolgen.
2. Ebenso gehört zu den kurzfristigen Instrumenten eine Verbesserung der Kommunikationspolitik gegenüber der russischen Gesellschaft und russischsprachiger Minderheiten in der EU: Auch wenn die russische Führung den gesellschaftlichen Austausch, die Arbeit von NGOs und freien Medien einschränkt, bedarf es einer Politik,

welche die deutsche und europäische Politik erklärt und die russische Bevölkerung erreicht. Putin tritt im deutschen Fernsehen auf – Gleiches sollten führende deutsche und europäische Politiker auch in Russland tun. Anstatt deutsche Medien für ihre Berichterstattung zu kritisieren, sollten die Halbwahrheiten und Lügen der russischen Politik und Medien transparent gemacht werden. Hierfür könnte eine Internetplattform (auf Deutsch, Englisch und Russisch) entwickelt werden, die systematisch zentrale Falschaussagen der russischen Führung durch Fakten und nüchterne Analyse konterkariert und der Politik Argumente gibt. Auch sollten EU-Mitgliedstaaten das Angebot russischsprachiger Medien ausbauen (etwa Deutsche Welle und die BBC) und ein professionelles und unabhängiges russischsprachiges Programm des paneuropäischen Senders Euronews entwickelt werden.

3. Die Unterstützung von freiem Journalismus in Russland und der Ukraine sollte ein zentraler Förderbereich für Stiftungen werden. Hier geht es nicht nur darum, den Journalisten Fachwissen weiterzugeben, sondern ihnen auch zu ermöglichen, in freien Internetmedien über Entwicklungen in der Region zu berichten. Die Zahl an russischsprachigen Medien, die neutral, informierend und investigativ über die gesamte postsowjetische Region und insbesondere innere Entwicklungen in den Ländern selbst berichten, sollte erhöht werden, um Alternativen zu den russischen Propagandainstrumenten zu bieten.

4. Ebenso nötig ist der Ausbau der Kapazität für die Analyse politischer, gesellschaftlicher, ökonomischer und sicherheitspolitischer Entwicklungen in allen postsowjetischen Staaten sowie eine Verbesserung der Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Hierfür bedarf es der Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen und der engen Abstimmung mit bestehenden Institutionen, die Politikberatung zur Zielregion durchführen. Zentral hierfür ist, sich europäisch besser abzustimmen und innerhalb der bestehenden Institutionen Strategieentwicklung viel stärker im Rahmen der EU zu denken und durchzuführen. Dies könnte auch gemeinsames strategisches Planen und Denken in der EU-Politik stärken. Netzwerkplattformen sollten zum besseren Verständnis von Entwicklungen in Russland sowie zur informellen Abstimmung ausgebaut werden.

5. Mit dem aktuellen russischen Regime ist kein echter Politikwechsel möglich; die russische Führung kämpft mit allen Mitteln um Machterhalt, und nur Regimewandel kann echte Veränderungen bringen. Dieser kann nur aus Russland selbst heraus erfolgen, was auf absehbare

Zeit unwahrscheinlich erscheint. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer weiteren Destabilisierung Russlands, auch aufgrund der sich verschlechternden ökonomischen Situation und der Stärkung nationalistischer Kräfte auf Kosten von liberaleren. Deshalb bedarf es einer Mischung aus Einhegung und Engagement: Eindämmung da, wo nötig, und Kooperation da, wo möglich, um auf einen mittel- bis langfristigen Politikwechsel zu setzen. Dazu zählen auch Projekte, die letztlich der Kooperation um der Kooperation willen dienen, um eine weitere Selbstisolation Russlands zu verhindern und ein besseres Verständnis russischer Politik zu ermöglichen. Diese Projekte dürfen die russische Politik, wie das beim Petersburger Dialog bisher der Fall war, jedoch nicht legitimieren. In diesem Sinne bedarf es eines grundlegenden Umbaus des Petersburger Dialogs hin zu einer echten zivilgesellschaftlichen Plattform, in der verschiedene Vertreter der Zivilgesellschaft in wichtigen Gremien vertreten sind. Um die Institution transparenter zu machen, könnte sie von den Strukturen des Deutsch-Russischen Forums (DRF) getrennt werden, sowohl personell als auch institutionell. Das DRF sollte sich wieder stärker auf sein Kerngeschäft des Austausches auf verschiedenen Ebenen konzentrieren, wie junge Wirtschaftseliten und Jugendaustausch.

6. Die deutsche Wirtschaft steht in Russland mittelfristig vor großen Herausforderungen. Da das Regime sicherheitspolitische Paranoia vor ökonomische Rationalität stellt, bleibt es unberechenbar für jeden Investor. Die Aufhebung der Sanktionen nach einer möglichen Einhegung der Krise in der Ostukraine würde zwar zu einer leichten Entspannung führen, jedoch beobachten wir in Russland eine wachsende Dominanz des Staates gegenüber privaten Unternehmen. Die Zahlungsschwierigkeiten russischer Unternehmen im Rahmen der aktuellen Krise werden diesen Trend noch verstärken und damit das Investitionsklima weiter verschlechtern. Aufgrund der Wirtschaftskrise, die auch eine strukturelle Krise ist, und des niedrigen Ölpreises wird die Kaufkraft in Russland weiter sinken, womit es auch im Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich zu einer Verschlechterung der Situation kommen wird. Trotzdem sollten deutsche Unternehmen in Russland aktiv bleiben und diesen Markt, soweit das ökonomisch vertretbar ist, nicht aufgeben. Die deutsche Wirtschaft bleibt ein wichtiges Kommunikationinstrument, um den Austausch und Kontakt mit der russischen Politik und Wirtschaft zu pflegen, sollte dabei aber russische wirtschaftliche Praktiken (Intransparenz, informelle Absprachen, Korruption) nicht übernehmen oder tolerieren. Gleichzeitig sollte die deutsche Wirtschaft wieder mehr Verantwortung sowohl für die

Flankierung politischer Kommunikation als auch bei der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen in Russland und von Nachwuchs übernehmen.

7. Die deutsche Politik sollte Sanktionen so gestalten, dass sie Unternehmen Transparenz und Klarheit bieten und somit Exportverbote, insbesondere bei Dual-use-Produkten, klarer regeln. Die Rolle der Wirtschaft wird in den deutsch-russischen Beziehungen zentral bleiben, sich jedoch dauerhaft auf eine Politisierung der Beziehungen einrichten müssen. Sicherheitspolitische Aspekte werden eine größere Rolle spielen und bei russischen Investitionen in der EU wird die Politik stärker kontrollieren. Dies ist ein langfristiger Trend, der durch Kompromisse mit Russland nicht aufzuhalten ist. Die Wirtschaft sollte hier mehr Verantwortung übernehmen, um die politische Analyse durch wirtschaftspolitische Kompetenz zu unterfüttern.

8. Russland kann nicht getrennt von der Ukraine und den anderen Staaten der Region gesehen werden, „Russia first“ gehört in der deutschen Osteuropapolitik der Vergangenheit an. Kurzfristig bedarf es zur Stabilisierung der Situation in der Ukraine Abkommen, welche die begrenzte Souveränität der Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft umfassen. Zumindest mittelfristig sollte eine NATO-Integration der Ukraine und anderer Staaten der Region ausgeschlossen werden, insbesondere solange die Ressourcen für deren Umsetzung fehlen. Parallel dazu werden neue Konzepte und mehr Ressourcen benötigt, welche die Stabilisierung von Sicherheitsinstitutionen von Staaten auch außerhalb der NATO ermöglichen und diesen langfristig eine Mitgliedschaftsperspektive bieten. Scheitert die EU in ihrer Nachbarschaft, stellt das die Relevanz ihrer gesamte Außen- und Sicherheitspolitik in Frage und es kommt zu einem wachsenden Druck in den Bereichen Migration, Kriminalität und gewaltsame Konflikte.

9. Die OSZE ist ein zu schwaches Instrument, um mit Russland über Sicherheit zu verhandeln und in der Ukraine für Sicherheit zu sorgen. Es sollte zwar weiter versucht werden, im Rahmen der OSZE an der Sicherung der ukrainisch-russischen Grenze zu arbeiten und die Separatisten in einen Gesprächsprozess einzubeziehen. Gleichzeitig bedarf es eines neuen Formats, in dem mit

Russland über Fragen harter Sicherheit gesprochen wird. Der NATO-Russland-Rat könnte solch ein Format sein, da die NATO von russischer Seite nicht blockiert werden kann und der Rat die USA als Verhandlungspartner und wichtigen sicherheitspolitischen Akteur einschließt. Parallel dazu bedarf es eines neuen KSZE-Prozesses, der Systeme kollektiver Sicherheit und Vertrauensbildung fördert.

Ausblick

Der Konflikt mit Russland ist eine langfristige Herausforderung, die eines grundlegenden Strategiewechsels bedarf und den Fokus deutscher und EU-Politik stärker auf die gesamte postsowjetische Region lenken sollte. Das Destabilisierungspotenzial der aktuellen russischen Führung ist enorm, sowohl im eigenen Land als auch in der Nachbarschaft. Für diesen Politikwechsel sind fundierte Analysen und eine bessere Vernetzung mit anderen EU-Staaten sowie eine Abstimmung mit den USA notwendig. Die deutsche Osteuropapolitik braucht eine engere Koordination aller Akteure, die in der Region tätig sind; das gilt sowohl für die politischen Institutionen, als auch für die Wirtschaft, Wissenschaft, gesellschaftliche Akteure und Stiftungen. Der gesellschaftliche Austausch mit Russland darf nicht aufgrund der Verschlechterung des politischen Klimas abreißen. Die Polarisierung der deutschen Debatte über die Russland- und Ukraine Krise sollte von den politischen und gesellschaftlichen Akteuren ernster genommen und offensiver diskutiert werden, da sie Ressourcen für eine Neuausrichtung bindet und oftmals von einer realistischen Analyse ablenkt. Hier müssen alle Akteure mitwirken, damit adäquate Antworten auf diesen Konflikt um die zukünftige Ordnung in Europa gefunden werden können.

Dr. Stefan Meister ist Programmleiter Osteuropa, Russland und Zentralasien am Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP. **Kontakt:** meister@dgap.org.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Levada-Meinungsforschungsinstitut, Auswertung der Wahlen im Februar (Russisch), 5.3.2015, <<http://www.levada.ru/05-03-2015/fevralskie-elektoralnye-reitingi>> (abgerufen am 23.3.2015).
- 2 Vgl. Kommersant, Die Russen sehen Verbesserungen in der Wirtschaft (Russisch), 3.3.2015, <<http://kommersant.ru/doc/2679072>> (abgerufen am 24.3.2015); WCIOM-Meinungsforschungsinstitut Pressemitteilung Nr. 2785, Das soziale Wohlbefinden der Russen: Gewöhnt man sich an die Krise? (Russisch), 2.3.2015, <<http://wciom.ru/index.php?id=515&uid=115167>> (abgerufen am 23.3.2015).

