

Medwedew ante Portas

Konturen der neuen russischen Außenpolitik

Hans-Henning Schröder

Außen- und Sicherheitspolitik sind in Russland Sache des Präsidenten. Der Ministerpräsident ist in diesen Fragen kein Ansprechpartner, er befasst sich mit Wirtschafts- und Sozialpolitik. Indes hatte der neue Präsident Dmitrij Medwedew in den ersten Wochen seiner Amtszeit keine Eile, Grundsätzliches zur Außenpolitik zu sagen. Auf diesem Feld agierte er zunächst eher verhalten – anders als bei innen- und wirtschaftspolitischen Themen. Wer erwartet hatte, dass Medwedew anlässlich der Amtseinführung eine programmatische Erklärung zu seinem außen- und sicherheitspolitischen Kurs abgeben würde, sah sich enttäuscht. Inzwischen jedoch hat der Präsident diese Lücke durch drei Reden zumindest teilweise geschlossen. Er hielt sie am 24. Mai während seiner China-Reise, bei einem Besuch in Berlin am 5. Juni und zwei Tage später auf dem Internationalen Wirtschaftsforum in Sankt Petersburg. Zwar hat Medwedew in keiner dieser Ansprachen ein übergreifendes Konzept entwickelt, wohl aber benannte er Einzelelemente, die Konturen einer außenpolitischen Strategie erkennen lassen.

Die Rede in Beijing: Implizite Kritik an den USA

In seiner Rede vor Studenten und Hochschullehrern der Universität Beijing konzentrierte sich Medwedew auf die bilateralen Beziehungen zwischen China und Russland, den »zwei großen Nachbarn«. Er würdigte die enge Verbindung zwischen beiden Ländern, das tiefe gegenseitige Vertrauen und die weitreichende Perspektive ihrer Partnerschaft. Erst am Schluss seiner Ansprache berührte der Präsident kurz Fragen der internationalen Politik, indem er die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit positiv erwähnte und die Rolle der Vereinten Nationen sowie die

Bedeutung internationalen Rechts hervorhob.

Allerdings hat die russisch-chinesische Allianz, die Medwedew in den Mittelpunkt stellte, durchaus Implikationen für die internationale Politik. Indem der Präsident die Übereinstimmung mit China beim Aufbau einer »ehrlichen demokratischen Weltordnung«, den »Primat des internationalen Rechts« und die zentrale Funktion der Vereinten Nationen betonte, wandte er sich implizit gegen eine Sonderrolle der USA. Medwedew beließ es jedoch bei Andeutungen. Europa kam in dieser Rede nicht vor, ebenso wenig wie andere Fragen der internationalen Politik.

Die Berliner Rede: Russland als Teil der europäischen Zivilisation

Medwedews Berliner Rede war gewissermaßen das auf den westlichen Ansprechpartner ausgerichtete Gegenstück zu seinen Ausführungen in Beijing. Wieder konzentrierte sich der Präsident auf die Beziehungen zwischen Russland und dem Gastland und ignorierte andere wichtige Themen der internationalen Politik. Deutlicher als in Beijing jedoch ging Medwedew auf die Rolle der Vereinten Nationen ein. Überdies widmete er Russlands innenpolitischer Entwicklung einen langen Abschnitt seiner Ansprache – offensichtlich eine Reaktion auf das negative Russlandbild in den deutschen Medien. Ein weiterer Unterschied zu seiner Beijinger Rede bestand darin, dass Medwedew in der deutschen Hauptstadt sicherheitspolitische Initiativvorschläge machte. Diese zielen auf eine neue europäische Sicherheitsarchitektur. Insofern signalisierte die Berliner Rede, dass die russische Führung gegenüber Europa eine dynamische Politik anstrebt, während sie im Verhältnis zu China von einer organischen Fortentwicklung ausgeht.

Der Anfang von Medwedews Ausführungen in Berlin erinnerte an die Beijinger Rede. In ähnlicher Weise betonte er die große Gemeinsamkeit zwischen Russland und dem Gastgeber. Und erneut hob er die Bedeutung internationalen Rechts hervor. Medwedew forderte ein »natürliches polyzentrisches internationales System«, das sich auf die Vereinten Nationen stützen müsse. Diese müssten allerdings modernisiert werden – bei dieser Aufgabe schätze er besonders die Rolle der Deutschen.

Europas Probleme aber, so der Präsident weiter, ließen sich nur lösen, wenn der Kontinent seine Identität finde und zu einer organischen Einheit aller seiner Teile gelange, zu denen eben auch Russland gehöre. Russland als Bestandteil, ja Garant der europäischen Zivilisation – das war ein Motiv, das Medwedew im Laufe seines Vortrags immer wieder aufgriff und variierte und aus dem er Russlands legitimen Anspruch ableitete, eine gewichtige Rolle in

Europa und der Welt zu spielen. Das wurde besonders deutlich, als er Russland, die EU und die USA als »drei Zweige der europäischen Zivilisation« bezeichnete, die eine »wirklich gleichberechtigte Zusammenarbeit« anstreben sollten.

Die Betonung von Russlands Verwurzelung in der europäischen Zivilisation ist eine neue Nuance der Moskauer Außenpolitik. Zwar hatte auch Medwedews Vorgänger Putin diesen Aspekt mitunter berührt, doch hatte er dabei nie jene freundliche Zudringlichkeit entwickelt, die Medwedew nun an den Tag legte, als er Deutschland und der EU eine Kooperation anbot. Der Präsident entwarf die Vision von der »Schaffung eines wirklich großen Europas« und schlug eine Fortschreibung des Helsinki-Prozesses vor. Konkret regte er einen gesamteuropäischen Gipfel an, der die Erfordernisse europäischer Sicherheit und Rüstungskontrolle und das Zusammenleben im euroatlantischen Raum durch einen Regionalpakt regulieren sollte.

Geistige Grundlage der Kooperation, so Medwedew, sei das römische, germanische und französische Recht, auf dem die europäische und die russische Demokratie fußten. Nachdem er sich so als europäischen Demokraten identifiziert hatte, lud Medwedew nicht nur zu Verhandlungen ein, sondern bot den Partnern in der EU auch einen Dialog über Staatsaufbau und Menschenrechte an. Den begann er in Berlin gleich selbst, indem er versuchte, Verständnis für die innere Entwicklung Russlands zu wecken. Dieser Abschnitt der Rede ist besonders bemerkenswert, weniger wegen des konkreten Inhalts – Medwedew setzte sich nicht etwa vertieft mit Russlands Demokratiedefiziten auseinander –, wohl aber deshalb, weil der Präsident überhaupt signalisierte, dass er die Kritik der deutschen Öffentlichkeit hört und ernst nimmt. Damit unterstrich er ein weiteres Mal seine Bereitschaft, einen Dialog zu beginnen – zumindest mit der deutschen Politik.

In Berlin knüpfte der russische Präsident also insofern an seine Beijinger Rede an, als er die Rolle der Vereinten Nationen betonte

und implizit die Politik der USA kritisierte. Doch ging er hier einen Schritt weiter, indem er den europäischen Partnern vorschlug, in einen Verhandlungsprozess einzutreten, der die euroatlantischen Sicherheitsprobleme lösen soll. Damit steht ein Angebot im Raum, auf das die deutsche und die europäische Politik reagieren können, wenn sie es für opportun halten.

Die Rede in Sankt Petersburg: Russland als Wirtschaftsgroßmacht

Zwei Tage nach seiner Berliner Rede sprach Medwedew auf dem XII. Internationalen Petersburger Wirtschaftsforum (dazwischen hatte er ein intensives Gesprächsprogramm im Rahmen des informellen GUS-Gipfels in Sankt Petersburg absolviert). Wieder hielt der Präsident keine Grundsatzrede, sondern konzentrierte sich auf die Anliegen seines Auditoriums. Doch er setzte einige Akzente, die in den Kontext seiner Ausführungen in Beijing und Berlin passen.

Medwedew zeigte sich besorgt über Fehlfunktionen der internationalen Wirtschaftsordnung, wie sie in der aktuellen Finanzkrise zum Ausdruck kämen. Ein hohes Maß an Verantwortung wies er dabei den USA zu. Im selben Atemzug forderte er eine neue Rolle für sein eigenes Land. Russland, so erklärte er, habe inzwischen auf den globalen Rohstoffmärkten eine Bedeutung erlangt, die es ihm gestatte, aktiv an der Diskussion über Problemlösungen teilzunehmen. In diesem Zusammenhang schlug Medwedew vor, in Russland eine internationale Konferenz über die Probleme der Weltfinanzordnung durchzuführen, an der auch Repräsentanten großer Unternehmen und führende Finanzwissenschaftler teilnehmen sollten.

Medwedew ergreift die Initiative

Auf seinen ersten Auslandsreisen hat Medwedew deutlich gemacht, wie er Russland in der Welt positionieren will:

- ▶ Offenkundig sieht der neue russische Präsident sein Land als eigenständigen

Akteur in der internationalen Politik und der globalen Wirtschaft – als einen Akteur, der eine gleichberechtigte Mitsprache einfordern kann.

- ▶ Medwedew betrachtet das Recht als Basis für das internationale System und die Vereinten Nationen als einzigen Garanten für das Funktionieren dieses Systems. Dabei ist Russland offen für Verhandlungen über eine UN-Reform (einschließlich der Umgestaltung des Sicherheitsrates).
- ▶ Implizit wendet er sich stets gegen die USA, deren Rolle in der internationalen Politik wie in der Weltwirtschaft er negativ bewertet und durch internationales Recht eingehegt sehen will.
- ▶ Der Bundesrepublik und der Europäischen Union offeriert Medwedew eine enge Zusammenarbeit – bis hin zu einem Integrationsprozess, der auf ein »größeres«, Russland einschließendes Europa zielt. Ein Schritt in diese Richtung soll die Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur (als Fortschreibung des Helsinki-Prozesses) sein.
- ▶ Mit China will Medwedew enge Verbindung halten, wohl vor allem wegen der Vorteile, die sich aus einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen ergeben. Ein weiterer Grund dürfte darin bestehen, dass die chinesische Führung gegenüber den USA eine ähnlich kritische Haltung einnimmt wie er selbst.

Das Konzept, das Medwedew in seinen ersten drei internationalen Reden vorgestellt hat, ist nicht ohne Anziehungskraft. Allerdings enthält es kaum neue Elemente. Bereits in der zweiten Amtszeit Putins war die Vorstellung verbreitet, dass Russland heute als »selbständiger Akteur« auftreten könne, der sich gegenüber China wie der EU Optionen offenhält und die Führungslegitimation der Vereinigten Staaten bestreitet. Der Wille Russlands, mit den USA und Europa in einen Prozess von Verhandlungen über europäische Sicherheit einzutreten, war auch die Botschaft von Putins Rede auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2007 – im Westen wurde sie leider ungenau gelesen

und weithin als »Kriegserklärung« missverstanden. Insofern setzt Medwedew die Politik der Putin-Administration in der Substanz fort. Im Stil sind allerdings Unterschiede erkennbar. Medwedew wirbt intensiv um seine Gesprächspartner und eröffnet zumindest den Europäern die Vision einer dauerhaften Zusammenarbeit.

Die europäische Politik sollte die Chance einer langfristigen Annäherung nutzen und offensiv auf Russland zugehen. Verhandlungen über ein europäisches Sicherheitsformat, parallel zu den Gesprächen über Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), sind durchaus sinnvoll. Die europäische Seite müsste dabei einerseits nach russischen Sicherheitsgarantien für Polen, die baltischen Staaten, die Ukraine und Georgien fragen, andererseits die Sicherheitsbedenken Moskaus ernst nehmen (etwa hinsichtlich einer möglichen Nato-Erweiterung oder der geplanten US-Raketenabwehrsysteme in Ostmitteleuropa). Darüber hinaus sind mit der Terrorismusgefahr und der Bedrohung durch atomar aufgerüstete Drittstaaten Probleme gegeben, an deren Lösung beide Seiten gleichermaßen Interesse haben.

Allerdings sollte man sich nicht der Illusion hingeben, dass die Verhandlungen mit Russland leicht sein werden. Eine ganze Reihe von Faktoren dürften für Verzögerungen sorgen und den Erfolg der Gespräche gefährden:

- ▶ Ohne die USA sind aussichtsreiche Verhandlungen über eine europäische Sicherheitsarchitektur nicht möglich. Angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen ist vor Mitte 2009 kaum damit zu rechnen, dass Washington in einen Dialog eintritt. Die europäischen Staaten können Vorgespräche führen – und sollten das mit beiden Seiten tun –, doch zu substantiellen Verhandlungen wird es nur mit erheblichem Zeitverzug kommen. Allerdings wäre es ratsam, der russischen Seite das eigene Interesse alsbald zu signalisieren.
- ▶ Die russischen Eliten glauben, dass ihr Land eine Großmacht auf Augenhöhe

mit der EU und den USA sei. Dabei handelt es sich um eine Selbstüberschätzung. Russland hat in etwa das wirtschaftliche Gewicht Frankreichs. Seine Exportstruktur erinnert mit der Dominanz von Rohstoffen und Energieträgern an die eines Dritte-Welt-Landes. Angesichts des Rückstandes bei den innovativen Industrien lässt es sich allenfalls als Schwellenland charakterisieren. Aus der Diskrepanz zwischen russischer Selbstwahrnehmung und realem Potential werden sich in den Gesprächen immer wieder Irritationen ergeben.

- ▶ Wenn die russische Führung das Land als Teil der europäischen Zivilisation definiert, muss sie sich auch an europäischen Standards messen lassen. Das betrifft insbesondere die innere Entwicklung Russlands. Diskussionen über Menschenrechte und demokratische Normen müssen von Moskau als Teil des Dialogs akzeptiert werden. Gewiss sollte man die russische Führung nicht überfordern, doch eine Integration des Landes in ein größeres Europa, wie Medwedew sie visionär entwirft, ist ohne eine Konsolidierung des demokratischen Prozesses in Russland nicht denkbar.

- ▶ Medwedew hat wohlbedacht Berlin als Schauplatz für seine außenpolitische Offerte gewählt. Doch der Gesprächsprozess muss alle 27 EU-Mitglieder einbeziehen. Das wird nur gelingen, wenn die russische Seite bereit ist, sich mit den Besorgnissen, die etwa Polen oder die baltischen Staaten äußern, ernsthaft auseinanderzusetzen und diesen Ländern entgegenzukommen.

Insgesamt stehen einer Entwicklung, die Russland und Europa näher aneinander heranführen könnte, zahlreiche Hemmnisse entgegen. Dabei gehen viele der Probleme auf die innere Entwicklung Russlands zurück. Doch trotz der zu erwartenden Schwierigkeiten sollte man Medwedew beim Wort nehmen und einen politischen Dialog aufnehmen, der Ende 2009 in einen Verhandlungsprozess münden könnte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364