

Prämissen hinterfragen

Plädoyer für eine Neugestaltung der deutschen Russlandpolitik

Susan Stewart

Die deutsche Russlandpolitik basiert auf einer Reihe von Annahmen, die den Umgang mit Russland und dessen innere Entwicklung betreffen. In Anbetracht der realen Entwicklung ist zu fragen, ob einige dieser Prämissen nicht revidiert werden sollten. Das Vorgehen der herrschenden Elite in jüngerer Zeit bestätigt jedenfalls die autoritären und kompromisslosen Trends, die in den letzten Jahren in der russischen Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik zu beobachten waren. Solange diese Trends anhalten, sollte Deutschland zu einer Politik übergehen, die in der Zusammenarbeit mit Russland selektiver agiert und berechtigte Kritik nicht scheut.

Die deutsche Russlandpolitik zeichnet sich durch eine ausgeprägte Kontinuität aus. So plädierte beispielsweise der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2006 für eine »Annäherung durch Verflechtung«, die an den »Wandel durch Annäherung« der »neuen Ostpolitik« der 1960er und 1970er Jahre anknüpfte. Steinmeiers »Annäherung« sollte durch eine 2008 lancierte multidimensionale deutsch-russische »Modernisierungspartnerschaft« vorangetrieben werden. Eine der Kernideen bestand darin, Russland durch intensive Kontakte zu Politikern, Wissenschaftlern und Wirtschaftsleuten in möglichst vielen Bereichen näher an europäische technische Standards wie auch normative Werte heranzuführen. Die Modernisierungspartnerschaft spiegelte wie andere Initiativen zuvor den parteiübergreifenden Ansatz im Umgang mit Russland wider, der seit dem

Zerfall der UdSSR Geltung hat. Er gründet auf tief verwurzelten Einstellungen zur Sowjetunion bzw. zu Russland sowie auf wichtigen wirtschaftlichen Interessen. Hauptziel ist es, Russland enger in europäische und westliche Institutionen einzubinden, um (sicherheits-) politische und wirtschaftliche Kooperation zu erleichtern und fortbestehende Trennungslinien in Europa zu beseitigen. Allerdings hat die russische Spitzenelite in den letzten Jahren mit ihrem Handeln klargemacht, dass sie eine solche Einbindung zu den angebotenen Bedingungen ablehnt. Die Haltung des Kremls zur internen Modernisierung und zur internationalen Zusammenarbeit legt nahe, über die Grundsätze der deutschen Russlandpolitik nachzudenken. Der Kurs, den der amtierende Präsident Wladimir Putin eingeschlagen hat, lässt dies notwendiger denn je erscheinen.

Fehlende Annäherung

Schon seit geraumer Zeit ist klar zu erkennen, dass Russland sich weder auf politische noch auf wirtschaftliche Reformen in einem Maße einlässt (siehe SWP-Aktuell 42/2011), das die Erhaltung des russischen Staates und seine sinnvolle Einbindung in globale Strukturen garantieren würde. Jetzt sieht man an den andauernden Straßenprotesten sowie anderen Aktivitäten der neu entstandenen Opposition – wie zum Beispiel der Teilnahme an Regional- und Kommunalwahlen oder an Kampagnen gegen die Korruption –, dass ein wichtiger und aktiver Teil der russischen Gesellschaft über die Situation im eigenen Land stark frustriert ist. Dies liefert ein weiteres Indiz für die Schiefelage in der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund ist es gefährlich, den bisherigen Ansatz weiterzuverfolgen, weil er auf Kooperation mit dem herrschenden Regime beruht und den protestierenden Teil der Gesellschaft weitgehend ausschließt. Selbst wenn die Protestler momentan wenig Interesse an engen Beziehungen mit ausländischen Regierungen zeigen, ist es wichtig, Solidarität mit ihren berechtigten Forderungen zu signalisieren und den Weg für eine künftige Zusammenarbeit zu ebnen.

Die jüngste Entwicklung der russischen Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik bestätigt die negativen Trends der letzten Jahre und gibt keinen Anlass zu der Hoffnung, dass Putin Reformbereitschaft aufbringen könnte. Seine erzwungene Wiederwahl und das neue Kabinett unter Dmitri Medwedew zeugen nicht von Modernisierungswillen. Jüngste Gesetzesänderungen deuten zudem auf eine gesellschaftsfeindliche Einstellung hin. Sie sehen sehr hohe Strafen für Teilnehmer illegaler Demonstrationen vor und zwingen Nichtregierungsorganisationen, die ausländische Gelder annehmen, sich in all ihren Unterlagen als »ausländische Agenten« zu bezeichnen. Gerade diese Akteure treten häufig für gesellschaftlichen und politischen Wandel ein. Prominente Oppositionelle wie Alexej Nawalny, Gennadi Gudkow oder die Mit-

glieder von »Pussy Riot« werden bedroht, angeklagt oder ins Gefängnis gesteckt. Damit zeigt das Regime, dass es auf Repression statt auf Dialog mit seinen Kritikern setzt.

Putin erläuterte in seiner Rede beim internationalen Wirtschaftsforum im Juni 2012 in Sankt Petersburg eine Reihe von geplanten Maßnahmen, die das Investitionsklima in Russland verbessern sollen. Obwohl die Ernennung eines Ombudsmanns für russische Unternehmer positiv aufgenommen wurde, begegneten viele Geschäftsleute Putins neuerlichen Versprechen mit Skepsis. Seit Monaten ist das Ausmaß der Kapitalflucht aus Russland sehr groß. Das weist auch auf Befürchtungen russischer Unternehmer hin.

Außenpolitisch bedeutet nicht nur der Dissens beim Umgang mit Syrien, sondern auch die Forcierung des Projekts einer Eurasischen Union, die einer überzeugenden politischen wie ökonomischen Grundlage entbehrt, dass ein höherer Grad an Kooperation auf internationaler Ebene nicht zu erwarten ist. Mit Ausnahme der Vereinbarung über Zwischenlandungen im russischen Uljanowsk, die für Nato-Flugzeuge auf dem Weg nach Afghanistan gilt, ist es schwierig, einen gewichtigen Bereich zu finden, in dem internationale Zusammenarbeit gut funktioniert.

Fragwürdige Annahmen

Inzwischen hat in Deutschland ein Prozess der Ernüchterung begonnen, der sich sowohl aus den Erfahrungen der letzten Jahre wie aus der Enttäuschung über die Durchführung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Dezember 2011 bzw. März 2012 speist. Jetzt gilt es, Schlussfolgerungen für einen Neuanfang in der Politik gegenüber Russland zu ziehen.

Der traditionelle und aktuelle Ansatz beruht, verkürzt gesagt, auf drei Prämissen. Erstens: »Mehr ist besser«. Da eine enge, gar strategische Partnerschaft mit Russland angestrebt wird, will man in möglichst vielen Bereichen Zusammenarbeit gestalten. Zweitens: »Einseitige Annäherung«. Man geht

nicht von einer Konvergenz aus, sondern nimmt an, dass sich Russland einseitig in Richtung deutscher und EU-Standards und -Werte bewegt. Dabei gilt die Vermutung, dass die involvierten russischen Akteure die von der deutschen Politik gewünschten Änderungen zum großen Teil auch selbst herbeiführen möchten. Drittens: »Schwieriger Weg«. Nach dieser Annahme befindet Russland sich schon seit Jahren grundsätzlich auf dem Weg zu einer Übernahme europäischer Standards und Werte. Dieser Weg gestaltet sich aber schwierig und zieht sich in die Länge, weil die historischen und strukturellen Voraussetzungen für eine solche Entwicklung ungünstig sind.

Eine Anpassung der Russlandpolitik an die heutigen Realitäten kann damit beginnen, dass diese drei Annahmen hinterfragt werden. Das auf deutscher Seite vorhandene Bedürfnis nach Zusammenarbeit in möglichst vielen Bereichen (»Mehr ist besser«) gibt den beteiligten russischen Akteuren die Gelegenheit, gemeinsame Vorhaben so zu gestalten, dass sie weitgehend inhalts- bzw. ergebnislos bleiben. Der Kreml kann diese Kooperation als Anerkennung für die eigene Linie werten und dies der eigenen Bevölkerung vermitteln. So wird Kooperation zur Stärkung reformresistenter Strukturen genutzt, ohne dass die von deutscher Seite anvisierten Veränderungen angestoßen werden.

In puncto »Annäherung« ist zudem nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass die russische Seite durch vermehrte Zusammenarbeit die Vorstellungen der westlichen Partner nach und nach übernehmen wird. Es kann stattdessen sogar zu einer »umgekehrten Sozialisierung« kommen, bei der Akteure auf deutscher Seite Verhaltensweisen und Spielregeln des Partners annehmen. So zeigen Korruptionsfälle in (nicht nur) deutschen Unternehmen, die in Projekte mit Russland eingebunden sind, dass eine »Anpassung« in die unerwünschte Richtung durchaus möglich ist.

In der Frage des »schwierigen Weges« lässt sich zwar stets argumentieren, dass Russland noch mehr Zeit braucht, um Fort-

schritte in die gewünschte Richtung zu erzielen. Doch darf man nicht übersehen, dass es sich in keiner Hinsicht auf das vorgesehene Ziel zubewegt, sondern sich im Gegenteil immer weiter davon entfernt. In einer solchen Situation für »noch mehr Zeit« zu plädieren heißt, die Glaubwürdigkeit des gesamten Unterfangens aufs Spiel zu setzen. Selbst wenn deutsche Akteure diese dritte Annahme zunehmend infrage stellen: Solange sie gilt, begünstigt sie eine weithin anzutreffende Kultur des Schweigens zu undemokratischen Handlungen politischer Verantwortlicher. Leitend dafür ist der Wille, Russland auf seinem schwierigen Weg nicht zu entmutigen. Die eindeutige Kritik aus Bundestag wie Bundesregierung am Umgang mit dem Fall »Pussy Riot« ist ein wichtiges Beispiel für ein Brechen dieses Schweigens.

Ein Neuansatz

Viele deutsche Akteure machen sich keine Illusionen über die momentane Lage in Russland. Allerdings begehen sie häufig den Fehler, eine Handlungslogik, die in Deutschland verfängt, auf russische Akteure zu übertragen. Diese Akteure agieren aber in einem erheblich anderen politischen und wirtschaftlichen Koordinatensystem. Nur wer die darin gegebenen Anreize und Einschränkungen richtig versteht, vermag einzuschätzen, wie russische Akteure auf Kooperationsangebote reagieren werden. Deswegen sollten zuerst die Motivationen zentraler russischer Akteure in den Bereichen der bisherigen Zusammenarbeit analysiert werden.

Bei dieser Analyse sollte man die Ziele und Absichten der russischen Seite anhand ihres bisherigen Tuns beurteilen und sich dabei nicht von deren Rhetorik blenden lassen. Besonders gefährlich wird es, wenn diese Rhetorik mit der deutschen Handlungslogik übereinstimmt, wie das bei Medwedew's Diskurs über Modernisierung der Fall war. Rhetorik wird aus sowohl innen- wie außenpolitischen Gründen eingesetzt. Oft lässt sich erst im Nachhinein feststel-

len, welche Schlagworte handlungsbestimmend sind. Deswegen ist es ratsam, diese Schlagworte frühzeitig im Lichte der Praxis zu prüfen. Es lohnt sich auch zu fragen, ob die Rhetorik zu den vorhandenen Anreizstrukturen passt oder ihnen eher widerspricht.

Bei jedem Vorhaben, das man mit der russischen Seite in Angriff nehmen will, sollten folgende Überlegungen maßgebend sein: Was will man mit diesem Vorhaben erreichen? Wie realistisch sind die eigenen Erwartungen? Welche Unterstützung, welcher Widerstand ist auf russischer Seite zu erwarten? Lässt sich der Widerstand überwinden? Hierbei kann man auf die vorangegangene Analyse der Anreizstrukturen zurückgreifen, um einschätzen zu können, ob die angestrebten Ziele im russischen Kontext realisierbar sind.

Ein solches Vorgehen wird vermutlich dazu führen, dass weniger Projekte in Angriff genommen werden. Man sollte den Mut aufbringen, laufende Projekte abzubrechen, die kaum Ergebnisse zeitigen oder dauerhaft rein symbolischer Natur bleiben. So käme man weg von »Mehr ist besser« und hin zu einer selektiveren Vorgehensweise. Kritische Äußerungen zum Petersburger Dialog, die dessen Fortführung infrage stellen, weisen darauf hin, dass die Bereitschaft zu einem solchen Vorgehen zumindest begrenzt vorhanden ist.

Regelmäßige Evaluierungen der Vorhaben sollten stattfinden und mit spürbaren Konsequenzen verbunden werden. Darum sollte man auch die Ziele schriftlich festlegen, sinnvolle Maßnahmen vorgeben und ihnen Zuständigkeiten wie Termine zuordnen, um spätere (Miss-) Erfolge transparent beurteilen zu können. Auf diese Weise ließen sich Abbruch oder Zurückstellung eines Projekts gut begründen. Auf keinen Fall sollte man wohlklingenden Visionen aufsitzen, die von keiner erkennbaren Umsetzungsstrategie unterfüttert werden. Die Idee einer Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok fällt – zumindest bislang – in diese Kategorie.

Dem Problem unerwünschter Konvergenz auf eigener Seite kann man mit der strikten Einhaltung von Gesetzen und Regeln begegnen, die der Korruption vorbeugen. Der »Bribery Act«, der im Juli 2011 in Großbritannien in Kraft getreten ist, liefert hierfür ein gutes Beispiel. Der neue Anstoß führender deutscher Unternehmen, endlich den Weg für die Ratifizierung des UNO-Abkommens gegen die Korruption frei zu machen, sollte auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit russischen Unternehmen ernst genommen werden.

Die Antwort auf die Problematik, die mit der Prämisse des »schwierigen Wegs« verbunden ist, könnte sein, deutlicher und informierter Kritik an den russischen Verhältnissen größeren Raum in den Beziehungen zu eröffnen. Damit gäbe man zu erkennen, dass Abweichungen von der bevorzugten Linie kritisch wahrgenommen werden. Dies wird das wirtschaftliche Verhältnis kaum beeinflussen, wie das Beispiel der britisch-russischen Beziehungen zeigt.

Im Ausland (auch im EU-Ausland) wird die deutsche Position oft als unkritisch und naiv oder gar moralisch bedenklich perzipiert. Mit berechtigter Kritik kann die eigene Position nicht nur Russland gegenüber klarer herausgestellt werden, sondern auch gegenüber den Partnern in der EU. So könnte Deutschland seinen modifizierten Ansatz auch auf EU-Ebene zur Geltung bringen.

In den letzten Jahren ist Russlands Stellenwert in der deutschen Außenpolitik gesunken, ohne dass der traditionelle Ansatz revidiert worden wäre. Nach den ersten besorgniserregenden Signalen der neuen Putin-Präsidentschaft ist es angebracht, alte Annahmen mit Blick auf die russische Entwicklung zu überprüfen. Das Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass Deutschland einen selektiven Ansatz braucht. Dabei gilt es vor allem, auf der Basis einer nüchternen Analyse der russischen Strukturen vermeintliche und tatsächliche Kooperationserfolge realistischer einzuschätzen und klare Kritik an geeigneter Stelle nicht zu scheuen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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