

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 159/2006

Sven C. Singhofen (ext.)

Strategische Partnerschaft oder neue Konfrontation? Die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen

Berlin/Sankt Augustin, Mai 2006

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp
Koordinator Sicherheitspolitik
Telefon: 0 30/2 69 96 35 10
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung (Problem- und Fragestellung)	6
2. Die strategische Partnerschaft zwischen Anspruch und Realität	7
2.1. Vom Ende des Kalten Krieges zur Partnerschaft	7
2.2. Die rhetorische strategische Partnerschaft	9
2.3. Paradigmenwechsel: Russlands Rückkehr zu Autoritarismus und Großmachtanspruch	12
3. Zwischen Partnerschaft und Konkurrenz: Optionen deutscher Russlandpolitik	15
3.1. Option I: Strategische Partnerschaft light	16
3.2. Option II: Pragmatische Kooperation (Interessenallianz)	18
3.3. Option III: Neue Konkurrenz (Opposition)	21
4. Fazit: Welche Russlandpolitik? Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	25
Der Autor	32

Zusammenfassung

Die deutsch-russischen (europäisch-russischen, westlich-russischen) Beziehungen befinden sich in einem prekären Zustand, in dem Anspruch und Realität der Beziehungen nicht übereinstimmen. Daher stellt sich die Frage, ob Deutschland und Russland tatsächlich "strategische Partner" sind. Falls dies zu verneinen ist, schließt sich daran die Frage an, welche alternativen Optionen deutscher Russlandpolitik existieren und welcher Option der Vorzug zu geben ist. Die wichtigsten **Schlussfolgerungen** der Analyse lauten:

- (1) Das Niveau einer echten strategischen Partnerschaft wurde auf keiner der drei Ebenen (deutsch/europäisch/westlich-russisch) erreicht. Die deutsch-russischen Beziehungen waren und sind eine pragmatische Kooperation (Interessenallianz), die auf wirtschaftlicher, politischer und zivilgesellschaftlicher Kooperation beruht. Insofern können die deutsch-russischen Beziehungen nur als eine **rhetoische strategische Partnerschaft** charakterisiert werden.
- (2) Die **zwei entscheidenden Faktoren**, die das Entstehen einer echten strategischen Partnerschaft verhindert haben, sind die Rückkehr Russlands zu einem bürokratisch-autoritären System im Inneren und zu einem neuen Selbstbewusstsein (Großmachtsanspruch) in der Außenpolitik. Auch in der näheren Zukunft werden diese beiden Faktoren darüber entscheiden, welche Partnerschaft bzw. welches Verhältnis des Westens, der EU und Deutschlands zu Russland möglich sein wird.
- (3) Die Option einer echten strategischen Partnerschaft des Westens mit Russland ist bis auf weiteres **ausgeschlossen**, da sich mit großer Wahrscheinlichkeit an den zwei Faktoren, die der Verwirklichung einer strategischen Partnerschaft bisher im Weg gestanden haben, nichts ändern wird.
- (4) Ebenso wahrscheinlich erscheint es, dass die Felder, in denen es zu einer Kooperation mit Russland kommen kann und wird, abnehmen werden, die Felder, in denen es hingegen zu gegensätzlichen Auffassungen und Spannungen zwischen Russland und dem Westen kommen kann, zunehmen werden. Es liegt daher nahe, von einem nachhaltigen Wandel (**Paradigmenwechsel**) in den Beziehungen Russlands zum Westen auszugehen.

(5) Von den drei **alternativen Optionen** (strategische Partnerschaft light, pragmatische Kooperation, neue Konkurrenz) kann keine als die alleinig überzeugende gelten. Für jede lassen sich gewichtige Argumente anführen, die sowohl für als auch gegen die jeweilige Option sprechen.

Der Befund eines nachhaltigen Wandels in den Beziehungen Russlands zum Westen mag aus westlicher Sicht auf den ersten Blick enttäuschend sein. Die Realitäten in Russland lassen sich aber nicht ohne weiteres ändern; schon gar nicht vom Westen. Unter diesen Bedingungen spricht vieles für die folgenden handlungsanleitenden **Empfehlungen** zur Gestaltung der deutschen Russlandpolitik:

- (1) Im Westen und insbesondere auch in Europa und Deutschland sollte der nachhaltige Wandel in den Beziehungen zu Russland als **Tatsache** akzeptiert und Abschied von unrealistischen und überzogenen Partnerschaftsvisionen genommen werden.
- (2) Darüber sollten aber nicht die nach wie vor vorhandenen Möglichkeiten zur **Kooperation** mit Russland übersehen werden (Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Energiepartnerschaft, Zusammenarbeit in etlichen Fragen der internationalen Sicherheit).
- (3) Da keine der drei Alternativoptionen als die einzig überzeugende und optimale erscheint, spricht vieles für einen offenen und situationsabhängigen **Mix aller drei Optionen**: Der Westen, die EU und Deutschland sollten gegenüber Russland gleichzeitig die Strategie einer strategischen Partnerschaft light, einer pragmatischen Interessenallianz und einer selektiven Opposition verfolgen.
- (4) Auf der **bilateralen Ebene** der deutsch-russischen Beziehungen ist die wahrscheinlichste und naheliegendste Option die einer Fortsetzung der rhetorischen "strategischen Partnerschaft" (pragmatischen Interessenallianz) durch den Ausbau und die Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Kooperation. Diese Partnerschaft gilt es aber insofern weiterzuentwickeln, als sie um eine angemessene selektive Opposition zu Russland (offene Kritik des bürokratisch-autoritären Regimes, Unterstützung der verbliebenen demokratischen Kräfte in Russland, Unterstützung demokratischer Kräfte im postsowjetischen Raum, Verhinderung einer zu großen energiepolitischen Abhängigkeit von Russland) zu ergänzen ist.

- (5) Insgesamt ist davon auszugehen, dass diese Strategie aufgrund der Widersprüchlichkeit der einzelnen Elemente situationsbedingt erheblichen Spannungen ausgesetzt sein wird. Insofern werden die deutsch-russischen Beziehungen bisweilen ein **schwieriger Spagat** sein.

1. Einleitung (Problem- und Fragestellung)

Die unterschiedlichen Haltungen des Westens und Russlands zu den Ereignissen im Vorfeld und nach den Wahlen in Belarus und in der Ukraine im März 2006 offenbaren einen eklatanten Widerspruch. Der Westen kritisiert das unverhohlenen autoritäre Regime Alexander Lukaschenkos, das Wahlen manipuliert, Regimekritiker und Oppositionelle verfolgt und damit in Stil und Substanz auf frappierende Weise an die untergegangene Sowjetunion erinnert. Die Wahlen in der Ukraine, die nach demokratischen Prinzipien abgehalten wurden, werden hingegen von westlicher Seite positiv bewertet. Russland sieht die Entwicklungen in beiden Ländern komplett entgegengesetzt: Es hat dem weißrussischen Diktator als erstes Land zu seiner "Wiederwahl" gratuliert und kritisiert die Wahlen und die gesamte Entwicklung in der Ukraine als einen von westlicher Seite gesteuerten Versuch zur Eindämmung des russischen Einflusses. Trotz dieser unterschiedlichen Positionen wird – zumindest von deutscher und europäischer Seite – immer noch von einer "strategischen Partnerschaft" mit Russland ausgegangen.

Dieser Widerspruch zwischen Anspruch und Realität in den Beziehungen zu Russland besteht bereits seit längerem. Besonders mit den Rückschritten in der russischen Innenpolitik, d.h. der Rückkehr eines vergangen geglaubten Autoritarismus, wurden Zweifel an der behaupteten Qualität der deutsch-russischen Beziehungen laut. Nach dem Regierungswechsel in Deutschland fand dies seinen Niederschlag in der Änderung der außenpolitischen Prioritätensetzung gegenüber Russland. Gleichwohl wird an der strategischen Partnerschaft mit Russland festgehalten.

Dies führt zu der Frage, ob Deutschland und Russland tatsächlich strategische Partner sind und falls dies nicht der Fall ist, welches die alternativen Optionen deutscher Russlandpolitik sind. Einige Beobachter sprechen bereits von einem neuen Kalten Krieg bzw. von einem Paradigmenwechsel in den Beziehungen Russlands zum Westen und zu Deutschland.¹

1 Vgl. Umbach, Frank, Europas nächster Kalter Krieg. Die EU braucht endlich ein Konzept zur Versorgungssicherheit, in: Internationale Politik, Februar/ 2006, S. 6-14. Vgl. auch Rahr, Alexander, Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energie-Supermacht werden will, in: Internationale Politik, Februar/ 2006, S. 15-23. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, Der Westen und Russland. Das verlorene Paradigma, in: Russlandanalysen, Nr. 88/ 03.02.2006, S. 2-5.

2. Die strategische Partnerschaft zwischen Anspruch und Realität

Die aktuellen Unsicherheiten im Verhältnis des Westens, Europas und Deutschlands zu Russland sind als solche nicht neu. Vielmehr ist seit dem Ende des Kalten Krieges eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität und in Verbindung damit ein Auf und Ab in den Beziehungen zu beobachten gewesen.

2.1. Vom Ende des Kalten Krieges zur Partnerschaft

Als Russland 1991 unter Präsident Jelzin das außenpolitische Erbe der aufgelösten Sowjetunion antrat, waren die Erwartungen und Hoffnungen auf beiden Seiten zunächst hochgesteckt. Im Westen ging man davon aus, dass sich Russland nach einer Phase erfolgreicher Reformen in den Rahmen der demokratischen Staaten der Welt eingliedern würde. Auf russischer Seite wurde als Zielrichtung ebenfalls die der Eingliederung Russlands in die "zivilisierte Staatenwelt" (Boris Jelzin) und in die europäisch-atlantische Gemeinschaft formuliert. Bisweilen wurde auf beiden Seiten sogar die Erwartung geäußert, Russland werde, wie die anderen Staaten Ostmitteleuropas, der Europäischen Union oder der NATO beitreten.

Beide Seiten sprachen in dieser Zeit von der "Partnerschaft", später auch von der "strategischen Partnerschaft" zwischen den einstigen Gegnern. So bezeichneten bereits 1994 die Präsidenten Clinton und Jelzin die Beziehungen zwischen den USA und Russland als "reife strategische Partnerschaft". Im Juni 1994 wurde das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) zwischen der EU und Russland abgeschlossen und in der 1999 beschlossenen Gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Russland wurde auch das Verhältnis der EU zu Russland als eine "strategische Partnerschaft" definiert. In den deutsch-russischen Beziehungen ist hingegen erst ab Juni 2000 von einer "strategischen Partnerschaft" die Rede.²

Nach einer inhaltlichen Bestimmung des Begriffs und eines eventuell damit verbundenen Konzepts der "strategischen Partnerschaft" sucht man jedoch vergebens. Fehlt es für die deutsch-russischen Beziehungen als Grundvoraussetzung überhaupt

2 Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin einigten sich bei dem ersten deutsch-russischen Gipfeltreffen Mitte Juni 2000 auf einen substantiellen Neuanfang in den deutsch-russischen Beziehungen. Ein Stichwort, das diesen Neuanfang markierte, war die bilaterale strategische Partnerschaft im Rahmen der anzustrebenden strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Russland. Vgl. Meier, Christian/ Timmermann, Heinz, Nach dem 11. September: Ein neues deutsch-russisches Verhältnis? SWP-Aktuell 22/2001, S. 5.

an einer ausformulierten Russland-Strategie, so liegt auf der europäisch-russischen Ebene zwar eine solche Strategie³ vor, jedoch wird auch in diesem Dokument der Begriff als solcher nicht näher bestimmt. Zusätzlich erschwerend wirkt, dass der Begriff, nachdem er bis Mitte der 90er Jahre nicht zum gängigen Vokabular in den internationalen Beziehungen gehörte, mittlerweile mehr als nur inflationär und häufig bloß symbolisch bzw. dekorativ gebraucht wird.⁴ Die meisten Beobachter verstehen unter diesem Begriff jedoch ein konkretes, sehr hohes Anspruchsniveau und Profil zwischenstaatlicher Beziehungen. Demnach ist für eine strategische Partnerschaft kennzeichnend, dass sie den folgenden Kriterien genügt:⁵

- Die Partnerschaft hat einen langfristigen Charakter;
- Sie umfasst eine gemeinsame Agenda wichtiger Projekte;
- Sie beruht auf einer "kritischen Masse" an Gemeinsamkeiten, vornehmlich gemeinsamen Werten;
- Sie zeichnet sich durch eine ausgeprägte Institutionalisierung der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen Kontakte aus.

Aufgrund dieser Charakteristika lassen sich strategische Partnerschaften von pragmatischen Kooperationen oder Interessenallianzen und indifferenten Nachbarschaften unterscheiden. Als konkrete Beispiele für strategische Partnerschaften können, auch wenn sie die längste Zeit ihres Bestehens nicht als solche bezeichnet worden sind, die deutsch-britischen Beziehungen oder auch die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg angeführt werden.

3 Zur Entwicklung der Strategien und Abkommen zwischen der EU und Russland, aufbauend auf dem PKA von 1994, vgl. Adomeit, Hannes/ Lindner, Rainer, Die "Gemeinsamen Räume" Rußlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit, SWP-Studie 34/ November 2005. Vgl. auch Schneider, Eberhard, Die Europäische Union und Rußland im 21. Jahrhundert. Interessen beider Seiten, SWP-Diskussionspapier, 02.05.2005. Vgl. auch European Union, Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003. Russian Federation.

4 Das aktuellste Beispiel für eine derartige inflationäre Verwendung des Begriffs ist die von Präsident Bush auf seiner Asienreise vorgestellte strategische Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und Indien. Deutschland unterhält neben der strategischen Partnerschaft mit Russland weitere mit Polen, China und Lateinamerika. Im Falle Chinas ist es dabei am offensichtlichsten, dass es sich hierbei nicht um eine echte strategische Partnerschaft handelt. Vgl. dazu Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext. Zwischen Interessenallianz und strategischer Partnerschaft, SWP-Diskussionspapier, 03.05.2005, S. 2. Vgl. auch Lang, Kai Olaf, Pragmatische Kooperation statt strategische Partnerschaft. Zu Stand und Perspektiven der deutsch-polnischen Beziehungen, SWP-Aktuell, 48/ 2004. Vgl. auch Möller, Kay, Europa und China: Strategische Partner? Neue Impulse nach der Kanzlerreise, SWP-Aktuell 52/ 2003.

5 Vgl. Lang, Kai, Olaf, Pragmatische Kooperation statt strategische Partnerschaft. Zu Stand und Perspektiven der deutsch-polnischen Beziehungen, SWP-Aktuell, 48/ 2004.

2.2. Die rhetorische strategische Partnerschaft

Prüft man die unterschiedlichen strategischen Partnerschaften Russlands mit dem Westen auf ihren tatsächlichen Gehalt, so ist auf den ersten Blick auf allen Ebenen eine positive Entwicklung unverkennbar: Die Kooperation mit der NATO ist nach zwischenzeitlichen Rückschlägen⁶ mit der Vereinbarung des NATO-Russland-Rats (NRR) im Mai 2002 in eine neue Phase getreten. Der Mechanismus "zu 27" ermöglicht Russland eine Teilnahme an der Beratung und Entscheidung zu bestimmten Themen (Terrorismusbekämpfung, Krisenvorsorge, u.a.). Ebenfalls 2002 wurde Russland zum Vollmitglied der auf acht Mitglieder erweiterten G8 und erhielt damit die Anerkennung als eine den großen Wirtschaftsdemokratien des Westens ebenbürtige Macht. Auch eine Aufnahme in die WTO strebt Russland nach wie vor an.

Auf europäischer Ebene ist Russland Mitglied der OSZE und seit 1996 auch des Europarats. Zugleich unterhält es mit der Europäischen Union eine strategische Partnerschaft. Aus der gemeinsamen Russland-Strategie der EU vom Juni 1999 ging auch die Idee zur Schaffung der „Gemeinsamen Räume“ hervor.⁷ Auf ihrer Gipfelkonferenz im Mai 2005 in Moskau haben sich die Europäische Union und Russland nach langen und zum Teil zähen Verhandlungen auf die Schaffung von vier sogenannten „Gemeinsamen Räumen“ (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und kulturelle Aspekte) geeinigt. Die Beziehungen, welche die EU und Russland unterhalten, gehören in ihrer Dichte und Frequenz zu den intensivsten, die beide Seiten international unterhalten.

Auch die deutsch-russischen Beziehungen zeichnen sich heute durch eine sehr große Breite und Dichte aus.⁸ Was die wirtschaftlichen Beziehungen angeht, so ist Deutschland, betrachtet man den Warenumsatz, der Haupthandelspartner Russlands. Deutschland importiert aus Russland vor allem Erdöl und Erdgas. Bei den rus-

6 Den 1997 gegründeten alten NATO-Russland-Rat hatte Russland 1999 aus Protest gegen die NATO-Operation im Kosovo verlassen. Der neue NATO-Russland Rat von 2002 erweitert Russlands Mitwirkungsrechte erheblich. Vgl. dazu Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext, SWP-Diskussionspapier, 03.05.2005, S. 4.

7 Eine Übersicht über die Schritte, die zur Formulierung der Gemeinsamen Räume geführt haben, findet sich bei Adomeit, Hannes/ Lindner, Rainer, Die "Gemeinsamen Räume" Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit? SWP-Studie 34, November 2005, S. 8.

8 Vgl. im Folgenden vor allem Götz, Roland, Deutschland und Russland – "strategische Partner"?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 11/ 2006, 13.03.2006, S. 14-23. Vgl. auch Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext. Zwischen Interessenallianz und strategischer Partnerschaft, SWP-Diskussionspapier 03.05.2005. Vgl. auch Spanger, Hans-Joachim, Paradoxe Kontinuitäten. Die deutsche Russlandpolitik und die koalitionären Farbenlehren, HSKF-Report 12/ 2005, S. 7-14.

sischen Importen nimmt Deutschland mit großem Abstand zu allen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern den ersten Platz ein und ist Russlands Hauptlieferant von Investitionsgütern. Für Deutschland rangierte Russland im ersten Halbjahr 2005 bei den Einfuhren an 10. und bei den Ausfuhren an 14. Stelle.

Zugleich ist die Bundesrepublik durch kulturelle und wissenschaftliche Einrichtungen in Dutzenden russischer Städte vertreten. Russland ist der Hauptadressat der deutschen auswärtigen Kulturpolitik. 2004 waren 525 Hochschulpartnerschaften am deutsch-russischen Wissenschaftsaustausch beteiligt. Partnerschaften bestehen zugleich auf der Ebene von Bundesländern, Städten und Gemeinden.

Auf politischer Ebene wurden seit 1990 eine Vielzahl bilateraler Abkommen geschlossen.⁹ Seit 1998 findet ein Meinungsaustausch auf Ministerebene im Rahmen von jährlichen Regierungskonsultationen statt, die abwechselnd in Deutschland und in Russland stattfinden. Über diese Regierungskonsultationen hinaus sind beide Seiten in Gesprächsforen wie den Petersburger Dialog und das Deutsch-Russische Forum eingebunden. Dazu kommen häufige Treffen der Spitzenpolitiker.

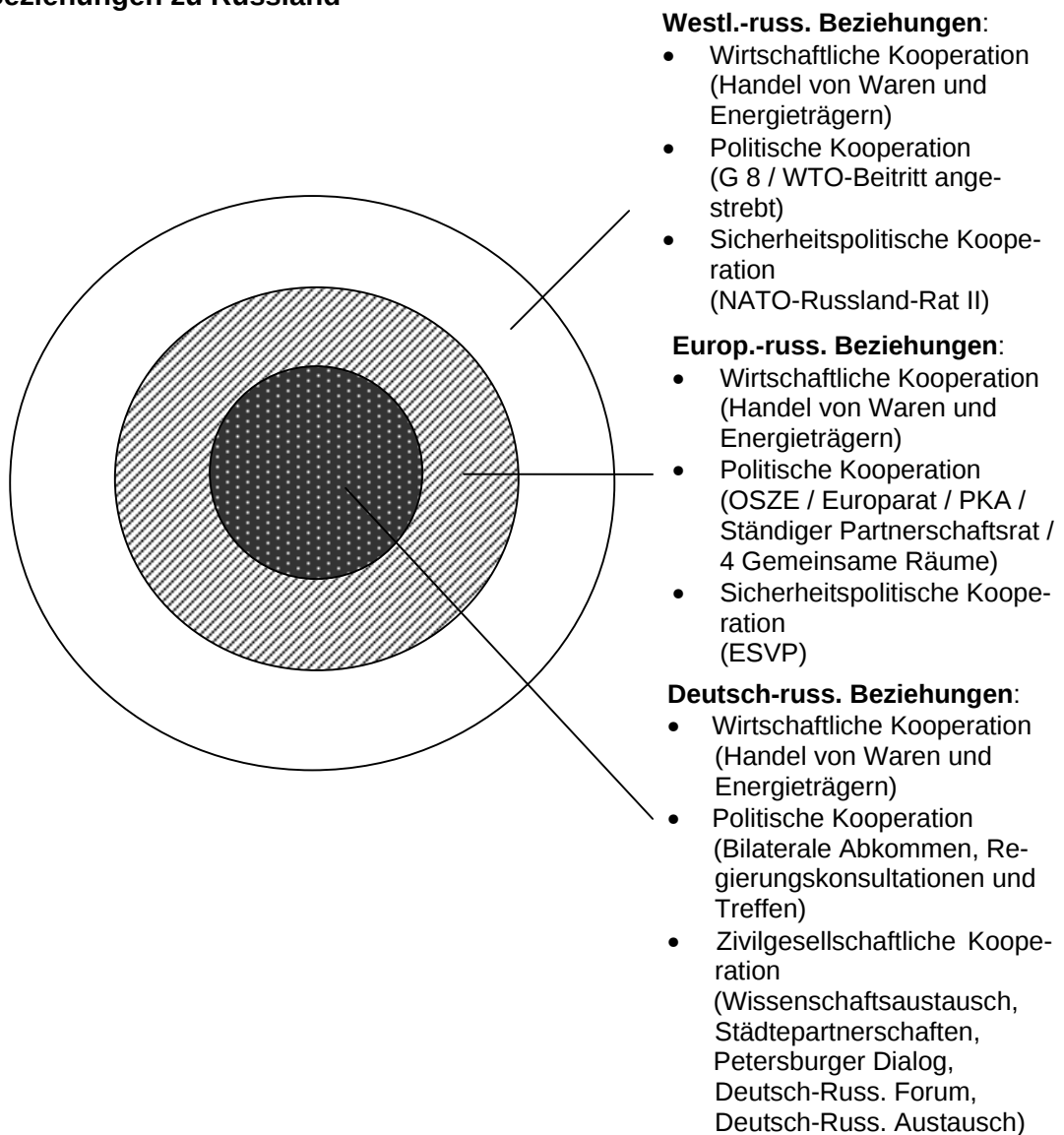
In der Praxis hat sich somit von 1990 bis heute insgesamt durchaus ein dichtes Muster an Bindungen Russlands an den Westen herausgebildet, das sich graphisch am besten in drei konzentrischen Kreisen darstellen lässt (siehe Abb. S. 11). Die bemerkenswert angestiegene Dichte der Beziehungen kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die substantiellen Merkmale, die eine strategische Partnerschaft auszeichnen, weder auf der deutsch-russischen, noch auf der europäisch-russischen oder auf der transatlantisch-russischen Ebene vorliegen. So fehlt es etwa an gemeinsamen Vorstellungen darüber, was eine strategische Partnerschaft beinhalten soll. Aus russischer Sicht wird unter strategischer Partnerschaft vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit – sowohl mit Deutschland als auch der EU – verstanden. Die Einflussnahme auf die inneren Verhältnisse Russlands ist in diesem Verständnis nicht vorgesehen.¹⁰ Vor allem fehlt es aber an gemeinsamen Werten. Europa besteht auf den als universal betrachteten Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Unveräußerlichkeit von Menschenrechten und Marktwirtschaft als Basis

9 Dazu zählen nach Götz die Abkommen über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit (1990), zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens (1990), beim Umweltschutz (1992), zur gegenseitigen Hilfeleistung bei Katastrophen (1992), zur Zusammenarbeit beim Internationalen Straßen- und Luftverkehr (1993), über die Einrichtung einer Gemeinsamen Kommission zur Aufarbeitung der jüngeren Geschichte (1997), die Erleichterung des Reiseverkehrs (2003) sowie die jugendpolitische Zusammenarbeit (2003). Vgl. Götz, Roland, Deutschland und Russland – "strategische Partner"?, S. 15.

10 Vgl. Adomeit, Hannes/ Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsche Rußlandpolitik unter Druck, S. 4.

und unabdingbare Voraussetzung der strategischen Partnerschaft. Russland lehnt dies ab. Unter der Behauptung andersartiger nationaler Werte kann es aus russischer Sicht, trotz des Anspruchs, zu Europa zu gehören, höchstens um eine gegenseitige Annäherung gehen. Schließlich wird auch die Art bzw. die Qualität der Institutionalisierung dem hohen Anspruch der Beziehungen nicht gerecht. So ist Russland weder in der NATO, noch in der EU Mitglied geworden und die Kooperationsformen, die anstelle einer Mitgliedschaft eingegangen wurden, sind krisenanfällig und noch im Aufbau befindlich.¹¹ Einzig in der G8 ist es nach dem Zwischenstadium der G7 plus Russland als Vollmitglied akzeptiert worden.

Abb.: Deutsch-russische Beziehungen im Kontext der europäischen und westlichen Beziehungen zu Russland



¹¹ Vgl. Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik. Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück, SWP-Studie 8, April 2005.

Insofern ist es gerechtfertigt, das Verhältnis Russlands zu seinen westlichen Partnern nur als eine rhetorische "strategische Partnerschaft" zu charakterisieren. Sie ist insofern "strategisch", als mit ihr das Ziel langfristiger und stabiler Beziehungen angestrebt wird. Ihre Instrumente sind Kooperation und Vernetzung, dies jedoch unterhalb der Ebene einer Allianz oder festen Institutionalisierung durch Aufnahme Russlands in die Organisationen der etablierten Demokratien. Diesen Befund teilen die meisten mit dem Thema befassten Spezialisten im Westen, aber auch in Russland.¹²

2.3. Paradigmenwechsel: Russlands Rückkehr zu Autoritarismus und Großmachtanspruch

Nach dem Amtsantritt Wladimir Putins und besonders nach den Terroranschlägen in den USA im September 2001 schienen sich für die Annäherung Russlands an den Westen kurzzeitig größere Perspektiven aufzutun. So äußerte Präsident Putin in seiner Rede vor dem deutschen Bundestag vom 25.09.2001 den Wunsch nach "echter Partnerschaft" und sogar nach einem Aufgehen Russlands in einem "Großeuropa" sowie der Vereinigung der Potentiale Deutschlands mit denen Russlands.¹³ Seither sind es vor allem zwei Entwicklungen, die eine erneute Abkühlung des Verhältnisses zum Westen – einige Beobachter sprechen von einem Paradigmenwechsel, andere von einem drohenden neuen Kalten Krieg – heraufbeschwören: Die Rückkehr Russlands zu einem bürokratisch-autoritären System und der neue Anspruch auf eine Rolle Russlands als Großmacht in den internationalen Beziehungen.

Die Rückentwicklung des politischen Systems Russlands unter Präsident Putin kann zwar zumindest in seiner Anfangsphase auch als der Versuch verstanden werden, die zahlreichen verfassungsrechtlichen Widersprüchlichkeiten, die unter Präsident Jelzin entstanden waren und bisweilen den Zusammenhalt des Staates gefährdeten, auszuräumen. Die Reformen verfolgten jedoch von Beginn an zugleich das Ziel, die Position und Kontrolle der Zentralgewalt gegenüber autonomen Machtpolen in der Gesellschaft zu stärken (Etablierung einer "Machtvertikale"). Diese zweite Zielsetzung der Rezentralisierung und Konzentration der staatlichen Macht beim Präsidenten trat mit fortdauernder Amtszeit Präsident Putins, insbesondere aber nach der

12 Vgl. Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext, S. 5. Vgl. auch Spanger, Hans-Joachim, Paradoxe Kontinuitäten, S. 14. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, Der Westen und Russland, S. 3.

13 Vgl. Rede des Präsidenten der Russischen Föderation Wladimir Putin im Bundestag vom 25.09.2001, www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_putin_bundestag.html, zitiert nach: Götz, Roland, Deutschland und Russland, S. 20.

Geiselnahme im nordossetischen Beslan im September 2004, gegenüber dem anfänglichen Ziel der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen eindeutig in den Vordergrund. Dies wird durch die einzelnen "Reformschritte" und deren einschneidende Auswirkung für das gesamte politische System verdeutlicht:

- Einschränkung der Unabhängigkeit der Massenmedien und der Pressefreiheit durch die Überführung der nationalen Fernsehanstalten in staatliche Regie und weitere gesetzliche Einschränkungen der Medienfreiheit nach dem Terroranschlag im Moskauer Theater "Nordost";¹⁴
- Umfassende "Reform" des föderativen Systems durch die Bildung von sieben Verwaltungsbezirken, die Ernennung von sieben bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten, die Änderung des Wahlmodus des Föderationsrats und das Recht des Präsidenten, die Chefs der regionalen Exekutive zu entlassen;
- Einschränkung des Spielraums für vom Kreml unabhängige Parteien und eine Opposition in der Staatsduma durch eine Wahlrechtsänderung;
- Einschränkung des Spielraums für vom Kreml unabhängige politische Eliten und Parteien und eine Opposition auf regionaler Ebene (Vorschlagsrecht des Präsidenten für die Häupter der regionalen Exekutiven, Wahlrecht für Parteien auf regionaler Ebene);
- Bildung von Ersatzinstitutionen zur symbolischen Partizipation am politischen Prozess (Gesellschaftliche Kammer als Ersatz für die Duma, Staatsrat als Ersatz für den Föderationsrat);
- Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz;
- Einschränkung der Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung;
- Behinderung und Einschüchterung von zivilgesellschaftlichen Akteuren (NRO's) durch staatliche Kontrollmaßnahmen, Besteuerung und eine gesetzliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit.

In ihrer Wirkung haben diese, wenn auch formal legalen, Eingriffe autonome Machtpole und Möglichkeiten zu einer Beeinflussung des politischen Willensbildungsprozesses beseitigt. Russland hat sich zu einem System entwickelt, das insbesondere in der politischen Praxis zu den in der Verfassung festgelegten Prinzipien der Demo-

¹⁴ Nach einem Bericht der "Reporter ohne Grenzen" findet sich Russland in der Rangliste der Pressefreiheit auf Platz 147 von 167 untersuchten Ländern. Vgl. Adomeit, Hannes/ Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsche Rußlandpolitik unter Druck, S. 6.

kratie, der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus und Verfahrensweisen (freie Wahlen) in einem diametralen Widerspruch steht. Insgesamt liegt es daher nahe, Russland als ein bürokratisch-autoritäres Regime bzw. als Entwicklungsdiktatur zu charakterisieren.¹⁵

In der Außenpolitik hat Russland sich nach den Ansätzen der West-Orientierung unter Jelzin, aber auch unter Putin, erneut für einen Kurswechsel entschieden. Von Plänen einer Integration in den Westen hat Russland sich verabschiedet. Auch eine Integration in die EU wird nicht mehr angestrebt. Russland sieht sich nun zugleich als Partner und Konkurrent des Westens.¹⁶ Im Kreml geht man davon aus, dass es in der Welt nur eine kleine Zahl souveräner Staaten gibt, darunter die USA, China und Indien. Das Ziel der Außenpolitik Putins besteht darin, auch Russland unter zentralisierter Kontrolle völlig souverän zu machen. Russland, so die Sichtweise Putins, kann nur als Großmacht überleben.¹⁷ Es muss sich geradezu „durchkämpfen“, um seinen legitimen Platz in der Welt einzunehmen, der dem der USA und Chinas ebenbürtig ist. Energieträger (Öl, Gas) sind als eine Schlüsselressource von globaler Bedeutung und können dabei als eine wirksame politische Waffe eingesetzt werden.¹⁸

Die russische Führung akzeptiert keinen weiteren Rückzug (NATO-Osterweiterung, Ausdehnung des amerikanischen und europäischen Einflusses, Regimewechsel durch "farbige" Revolutionen) in dem als russische Einflussphäre perzipierten post-sowjetischen Raum. Vielmehr verfolgt Moskau das Ziel, eine wirtschaftliche, politische und kulturelle Vorrangstellung Russlands in diesem Raum zu etablieren.¹⁹

15 Diese Einschätzung wird von der westlichen Russlandanalyse, aber auch von russischen Beobachtern und Akteuren geteilt. Eine Bestätigung findet sie in der Herabstufung Russlands auf den Status eines "nicht freien" Landes in der Demokratiemessung durch das unabhängige Forschungsinstitut Freedom House in seinem Jahresbericht 2005. Vgl. McFaul, Michael, Russia's Glas Half Full and Leaking, in: RFE/RL Russian Political Weekly, vol. 4, No. 10, 17.03.2004, S. 7-10. Vgl. stellvertretend Schewzowa, Lilija, Bürokratischer Autoritarismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 11/ 2006, 13.03.2006, S. 6-13. Vgl. Ryschkow, Wladimir, Kampf um die russische Demokratie, Vortrag vor dem Deutsch-Russischen Forum, 31.01.2006.

16 Der Kern der Formel "Russland als Partner und Konkurrent des Westens" lautet nach Schewzowa: "Wir arbeiten mit euch bei der Lösung internationaler Probleme zusammen, aber bekämpfen euren Einfluss sowohl innerhalb des Landes als auch in dem Raum, den wir als unsere Einflussphäre ansehen." Vgl. Schewzowa, Lilija, Bürokratischer Autoritarismus, S. 11.

17 So auch Rahr, Alexander, Die neue OPEC, S. 15. Dieses Weltbild fand seinen deutlichsten Ausdruck in der Fernsehansprache Präsident Putins am 04.09.2004 nach dem Geiseldrama von Beslan, in der er sagte: Russland, "das einmal über das mächtigste System zur Verteidigung seiner Außengrenzen verfügte, fand sich plötzlich ohne Verteidigung nach Westen und Osten. [...] Wir zeigten Schwäche, und auf den Schwachen wird herumgetrampelt." zitiert nach Vogel, Heinrich, Russland ohne Demokratie, S. 22.

18 Vgl. Rahr, Alexander, Die neue OPEC, S. 15. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, Der Westen und Russland, S. 4-5.

19 Vgl. auch Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik, S. 30-35.

Daraus erklärt sich die Unterstützung für das autoritäre Regime in Usbekistan sowie der Druck auf die GUS-Staaten Ukraine, Moldau und Georgien, die sich von Moskau entfernen wollen, und andererseits die Unterstützung des totalitären Regimes in Belarus sowie der separatistischen Kräfte in Transdnistrien, Nordossetien und Abchasien. Die nächsten Schritte werden eine wirtschaftliche und politische Integration von Belarus, weiterer Druck und Versuche zur Destabilisierung der Situation in der Ukraine, Moldau und Georgien sein. Vor allem wird sich Russland gegen die Aufnahme der Ukraine in die NATO sperren. Dieser Kurswechsel ist in sich zutiefst widersprüchlich und problematisch,²⁰ hatte sich aber bereits seit einiger Zeit angekündigt²¹ und ist insofern keine große Überraschung.

3. Zwischen Partnerschaft und Konkurrenz: Optionen deutscher Russlandpolitik

Die Verwirklichung einer breit angelegten, genuinen strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland sowie zwischen Europa und Russland erscheint angesichts der Rückschritte Russlands in seiner inneren Entwicklung und der Neuausrichtung in der Außenpolitik bis auf weiteres unrealistisch. Sie ist weder vorstellbar noch machbar und daran wird sich auch – zumindest in mittelfristiger Perspektive – nichts ändern.²² Als alternative Optionen deutscher und westlicher Russlandpolitik kommen drei unterschiedliche Modelle in Betracht.

20 In ihm kommt vor allem das anachronistische Festhalten an der aus Sowjetzeiten überkommenen Weltmachtrolle Russlands und die fehlende Akzeptanz des Verlusts der Sowjetunion zum Ausdruck. Zugleich schürt Russland, wie das Beispiel der Ukraine gezeigt hat, je deutlicher es instabile und undemokratische Regime unterstützt, gerade in jenen Ländern antirussische Stimmungen, die es in seinem Machtbereich halten will. Schließlich muß als Widerspruch auffallen, dass Russland sich zwar nach wie vor als europäisches Land versteht, zugleich aber eine spezifisch "eurasische" Ausrichtung und Identität des Landes in Anspruch genommen wird. Vgl. dazu Schewzowa, Lilija, Bürokratischer Autoritarismus, S. 12.

21 Das Ziel, Russland wieder als Großmacht auf der internationalen Bühne zu verankern, verfolgte Putin bereits seit Beginn seiner Amtszeit. Dies läßt sich in seinen Jahresbotschaften vor der Föderalversammlung, aber auch in der mittelfristigen Strategie Russlands gegenüber der EU von 1999 ablesen. In der tatsächlichen Außenpolitik blieb Russland dem Westen gegenüber jedoch weitgehend konziliant. Dies hat sich nunmehr geändert. Eine deutliche Hinwendung zu national-konservativen Positionen und eine Abkehr von dem Ziel der Integration mit Europa, werden im Allgemeinen auch in der wissenschaftlichen Diskussion festgestellt. Vgl. Adomeit, Hannes/ Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsche Russlandpolitik unter Druck, S. 4. Vgl. Bomsdorf, Falk, Rußland: Rückkehr in die Weltarena, SWP-Zeitschriftenschau, Februar 2003.

22 Diese Beurteilung wird auch von der Mehrheit der deutschen Russlandexperten vertreten. Vgl. etwa Spanger, Hans-Joachim, Modernisierung contra Demokratisierung. Putins russischer Weg, HSKF-Report, Nr. 12/ 2004, S. 34. Vgl. auch Vogel, Heinrich, Russland ohne Demokratie. Konsequenzen für das Land und die europäische Politik, SWP-Studie 38, Oktober 2004, S. 23.

3.1. Option I: Strategische Partnerschaft light

Die erste Option, das Modell einer weniger anspruchsvollen strategischen Partnerschaft (strategische Partnerschaft light), läuft auf ein Verhältnis hinaus, in dem bei den für eine strategische Partnerschaft charakteristischen bzw. notwendigen Kriterien (langfristiger Charakter, gemeinsame Agenda von Großprojekten, kritische Masse von gemeinsamen Werten, ausgeprägte Institutionalisierung) partiell Abstriche gemacht und Teillösungen gesucht werden. Das Anspruchsniveau würde bei diesem Ansatz nicht prinzipiell aufgegeben, sondern aus pragmatischen Gründen auf das derzeit Machbare reduziert werden.

Konkret könnte dies bedeuten, dass auf europäischer Ebene an dem 1997 in Kraft getretenen Partnerschaftsvertrag und den einschlägigen Strategiepapieren von 1999 festgehalten, die Partnerschaft aber in einer weniger anspruchsvollen Version ausgebaut wird.²³ Fortschritte in der Demokratisierung Russlands würden weiterhin eingefordert werden. Bei der Demokratieforderung könnte der Akzent jedoch mehr auf die Modernisierung – verstanden als Effizienz, Bekämpfung von Korruption, Transparenz und Berechenbarkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben – gesetzt werden. Allzu anspruchsvolle Projekte wie das der „Gemeinsamen Räume“ könnten herabgestuft werden. Zugleich könnte man konkrete Einzelprojekte wie die Energiepartnerschaft mit Russland, die Europäische Charta, den Umweltschutz im Rahmen von Kyoto oder Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation) vorantreiben. Eine Konfliktdeskalation in Verbindung mit konkreten Projekten zur Unterstützung des Wiederaufbaus Tschetscheniens könnte ein weiteres, besonders wichtiges, langfristiges Einzelprojekt sein. Weniger Gipfeldiplomatie mit dem medienorientierten Erfolgsdruck und dafür mehr intensiv vorbereitete bi- und multilaterale Expertenverhandlungen könnten besser geeignet sein, die gemeinsamen Projekte zu planen und zu konkretisieren. Versuche, die institutionalisierte Zusammenarbeit mit Russland voranzubringen, könnten sich auf den NATO-Russland-Rat II, die G 8 oder einen zu gründenden Europa-Russland-Rat konzentrieren. Auch ein weiterer Ausbau der Kooperation mit Russland im Rahmen der ESVP wäre denkbar.

23 Vgl. Timmermann, Heinz, Strategische Partnerschaft. Wie kann die EU Rußland stärker einbinden? SWP-Aktuell 12, April 2002, S. 4. Vgl. auch Vogel, Heinrich, Die verletzte Großmacht. Voraussetzungen für einen Umgang mit Russland, in: Fritz, Erich (Hrsg.), Russland unter Putin. Weg ohne Demokratie oder russischer Weg zur Demokratie?, Oberhausen 2005, S. 69-79, hier S. 77-79.

Das stärkste Argument für eine solche Light-Version der strategischen Partnerschaft ist, dass der Westen, wenn er Russland im eigenen Interesse als Partner gewinnen will, es auch als Partner behandeln muss.²⁴ Werte sind in dieser Sichtweise wichtig, gemeinsame Interessen aber essentiell. Eine echte Partnerschaft mit Russland ist daher nicht ausgeschlossen. Für die Praxis bedeutet dies, dass nicht kritiklos über die unbestrittene Wertelücke mit Russland hinweggesehen wird. Aber die Verfolgung eigener Interessen, die mittels der Zusammenarbeit mit Russland befördert werden kann, wird nicht für die Betonung der Werte bzw. der Wertelücke geopfert.

Zugleich spricht für diese erste Option, dass solange die Regierung in Moskau als oberste Priorität auf die Modernisierung Russlands ausgerichtet ist und deshalb das Land nicht von äußeren Einflüssen abschirmen will und kann, die Möglichkeit für einen Wertetransfer besteht. Solange Russland darüber hinaus auch zu einer abgestuften Form einer strategischen Partnerschaft bereit ist, könnte dieser Wertetransfer stärker gefördert werden, als in einer bloßen Interessenallianz oder selektiven Kooperation.

Gegen eine herabgestufte Version der strategischen Partnerschaft ist jedoch einzuwenden, dass es dafür vielleicht schon zu spät ist. Auch wenn man die Stimmen aus der russischen Außenpolitikanalyse und -beratung nur für Warnsignale hält, dann kann nicht ausgeschlossen werden, dass Russland selbst zu einer solchen abgespeckten strategischen Partnerschaft nicht mehr bereit ist. Am deutlichsten wird dies bei Dimitrij Trenin, der dem Westen empfiehlt, sich auf die Verfolgung seiner eigenen Interessen zu konzentrieren.²⁵ Die Zeit der Hilfsprogramme und ehrgeizigen Pläne der Westintegration bzw. Anbindung Russlands an den Westen ist in der Darstellung Trenins und anderer demnach vorbei und Russland sucht seinen eigenen Weg. Nicht ohne Berechtigung wird gefragt: Wenn es weder ein Angebot an Russland noch den russischen Wunsch gibt, gleichberechtigtes Vollmitglied der NATO und/oder der EU zu werden, warum sollte Russland sich dann verpflichten, westliche Normen und Ordnungsprinzipien zu übernehmen?

24 Diese auf dem theoretischen Ansatz des Realismus basierende These hat in der Diskussion um eine amerikanische Russlandpolitik Dimitri Sines, der Präsident des Nixon Centers, vertreten. Vgl. Statement of Dimitri Sines, Hearing des Unterausschusses für Europa des Ausschusses für Internationale Beziehungen, US-Repräsentantenhaus, 30. September 2003, Serial No. 108-54, S. 19, 21, zitiert nach: Spanger, Hans-Joachim, Modernisierung contra Demokratisierung, Putins russischer Weg, HSKF-Report, Nr. 12/ 2004, S. 36.

25 Vgl. Trenin, Dimitrij, Der Westen und Russland, S. 4.

Auch aus Sicht des Westens könnte bereits eine Grenze überschritten sein, die eine enge Zusammenarbeit in Form einer Light-Version der strategischen Partnerschaft ausschließt. Zum einen besteht, wie Stephen Sestanovich²⁶ es formuliert hat, zwischen Werten und Interessen keine Brandmauer. Sie mögen sich zwar analytisch voneinander trennen lassen. In der Praxis ist dies jedoch nur schwer möglich, denn je weiter die Werte auseinander liegen, umso stärker werden auch die Interessen beider Seiten als voneinander abweichend wahrgenommen. Dies wird besonders deutlich an den unterschiedlichen russischen und europäischen Haltungen zu den sogenannten farbigen Revolutionen in der Ukraine, Georgien und Kirgistan. Insofern wäre jede Form einer Partnerschaft mit Russland periodisch starken Belastungsproben, sowohl durch die unüberbrückbare Wertelücke zwischen den angeblichen Partnern als auch durch die voraussichtlich kritischen Öffentlichkeiten auf westlicher Seite, ausgesetzt.

In Form der bestehenden rechtlichen Vereinbarungen existiert jedoch, zumindest zwischen Europa und Russland, eine erhebliche Barriere gegen eine Aufkündigung der strategischen Partnerschaft. So hat sich die EU mit Russland im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) und mit den Vereinbarungen zu den 4 Gemeinsamen Räumen auf eine (volle) strategische Partnerschaft festgelegt. Russland ist zudem mit seiner OSZE-Mitgliedschaft und der Mitgliedschaft im Europarat bindende Verpflichtungen eingegangen. So lange Russland diese Verpflichtungen nicht einseitig aufkündigt, besteht daher ein gewisser Druck, an dem Partnerschaftsmodell festzuhalten.

3.2. Option II: Pragmatische Kooperation (Interessenallianz)

Die zweite, weniger ambitionierte Option ist die der pragmatischen Kooperation, die auch als Interessenallianz definiert werden kann. Sie kann als wohlwollendes Miteinander oder als "Partnerschaft ohne Attribute" verstanden werden, hätte jedoch eher den Charakter einer Zweckgemeinschaft, die sich im wesentlichen auf die kooperative Verfolgung gemeinsamer Interessen beschränkt und innerhalb derer zugleich wenige wichtige Vorhaben durchgeführt werden. Je nach Grad und Häufigkeit der Kooperation und den Perspektiven zum Ausbau der Beziehungen würde sie als eine

26 Vgl. Testimony of Stephen Sestanovich, Hearing des Ausschusses für Internationale Beziehungen des US-Repräsentantenhauses, US-Russia Relations in Putin's Second Term, 18.03.2004, S. 3, zitiert nach: Spanger, Hans-Joachim, Modernisierung contra Demokratisierung, S. 36.

selektive Kooperation eventuell aber auch als besonders intensive Beziehung oder "strategische Partnerschaft" interpretiert werden können.

Ein Blick auf die derzeitigen und möglichen Felder der Zusammenarbeit mit Russland verdeutlicht, wie groß die Notwendigkeit zu einer pragmatischen Kooperation mit Russland ist, wobei als erstes die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu nennen ist:

- Russland ist sowohl für die EU als auch für Deutschland in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten und dynamischsten Handelspartner geworden. Für den weiteren Ausbau dieser Wirtschaftsbeziehungen gibt es nach wie vor ein großes Potential. Russland bietet deutschen und europäischen Erzeugnissen der verarbeitenden Industrie einen Absatzmarkt mit großem Wachstumspotential;
- Umgekehrt ist Russland für Deutschland und Europa ein wichtiger Lieferant von Energieträgern, insbesondere von Erdöl und Erdgas. Nach Saudi-Arabien ist Russland bereits der zweitgrößte Erdölproduzent und hat die größten Gasreserven der Welt. Deutschland bezieht etwa 30% seines importierten Erdöls aus Russland, was knapp 20% der russischen Erdölexporte ausmacht. Bei den deutschen Erdgaseinfuhren stammen etwa 40% aus Russland (25% des russischen Erdgasexports);
- Deutschland und die Staaten der EU zählen zu den größten Ölkonsumenten und westliche Ölgesellschaften sind in Konkurrenz mit China auf der Suche nach neuen Rohstofflieferanten;
- Russland braucht hingegen auf absehbare Zeit ausländisches Know-how und Investitionen. Dies gilt sowohl für den Energiesektor, als auch für andere Wirtschaftssektoren;

Russland ist sowohl als Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen als auch als wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen und Regionalmacht ein unverzichtbarer Partner des Westens in vielen Fragen der internationalen Sicherheit:

- Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung;
- Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen (Iran, Nordkorea);
- Friedensprozess auf dem Balkan;
- Friedensprozess im Nahen Osten (Nahost-Quartett);
- Zusammenarbeit zur Beilegung der sogenannten "frozen conflicts" (Aserbaidshen bzw. Berg-Karabach, Moldawien, Georgien);

- Geostrategischer Partner bei dem Versuch, islamischen Gesellschaften über ihre Modernisierungsprobleme hinwegzuhelfen und einen Zusammenprall der Kulturen zu verhindern;
- Geostrategischer Partner für den Umgang mit der aufsteigenden Großmacht China.

Eine ausschließlich interessenbedingte, möglicherweise selektive Kooperation mit Russland mag vielleicht aufgrund der Komplementarität solch vitaler Interessen als die naheliegendste Option erscheinen. Sie stünde aber ebenfalls vor dem Problem, dass Deutschland sowie die EU sich gegenüber Russland auf eine strategische Partnerschaft festgelegt haben, die eben mehr bedeuten soll als "nur" eine pragmatische Kooperation auf begrenzten Feldern.²⁷

Würde diese Option mit einem Disengagement des Westens hinsichtlich der inneren Entwicklung Russlands verbunden, d.h. würde die Entwicklung Russlands sich selbst überlassen werden, dann würde der Westen damit zugleich ein hohes Risiko eingehen. Dies erklärt sich aus der letztlich fragilen und nur scheinbaren Stabilität des politischen Systems in Russland. Das Regime mag auf kurze und mittlere Distanz stabil sein. Auf lange Sicht neigt dieses System jedoch aufgrund der ihm innewohnenden Strukturprinzipien dazu, seine eigene Stabilität und Legitimität zu untergraben. Am deutlichsten wurde dies bei der Geiselnahme in der nordossetischen Grundschule in Beslan im Herbst 2004 und bei der Havarie des Atom-U-Boots Kursk. Die Überzentralisierung, Verantwortungslosigkeit und -scheu, Inkompetenz und das zynische Desinteresse für die Bedürfnisse der Bevölkerung waren in diesen Fällen ursächlich für das Fehlen eines effizienten und verantwortlichen Regierungshandelns.²⁸ In letzter Konsequenz kann daher trotz der momentanen Zustimmung seitens der Bevölkerung eine Destabilisierung nicht ausgeschlossen werden, denn dem Regime fehlt eine nachhaltige Legitimität. Am deutlichsten wird dies durch die Angst der Machthaber vor einer russischen Nachahmung der orangenen Revolution in der Ukraine belegt. Weitere Krisenszenarien lassen sich leicht begründen (Konflikteskalation in Tschetschenien, Wiederaufflammen von ethnischen Konflikten im Nordkaukasus durch eine Ausweitung des Tschetschenienkonflikts, Wirtschaftskrise infolge eines

27 Vgl. dazu Adomeit, Hannes/ Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsche Rußlandpolitik unter Druck, SWP-Aktuell 56, Dezember 2004, S. 5.

28 Vgl. dazu Schewzowa, Liliya, Garantiert ohne Garantie. Rußland unter Putin, in: Osteuropa, 56. Jg., Heft 3, März 2006, S. 3-18. Vgl. auch Adomeit, Hannes/ Bastian, Katrin/ Götz, Roland, Deutsche Rußlandpolitik unter Druck, SWP-Aktuell 56, Dezember 2004, S. 6.

Ölpreisverfalls). Eine nachhaltige Stabilität Russlands würde eine demokratische Regierungsweise voraussetzen.

Aus einem wohlverstandenen, langfristigen Eigeninteresse sollte der Westen, und hier aufgrund der geographischen Nähe besonders Deutschland und die EU, alles daran setzen, die demokratische Entwicklung nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung abzukoppeln. Eine pragmatische Kooperation müsste insofern zumindest durch den fortwährenden Versuch des Westens ergänzt werden, Anreize für die Demokratisierung Russlands zu setzen. Vorstellbar wäre dies durch die öffentliche Kritik an der inneren Entwicklung Russlands, materielle Unterstützung von konkreten Reformansätzen in Russland oder den Ausbau und die Verbesserung²⁹ der zivilgesellschaftlichen Kooperation mit Russland.

3.3. Option III: Neue Konkurrenz (Opposition)

Die dritte Option besteht in einem Konkurrenz- bzw. Oppositionsverhältnis des Westens und Russlands. Beide Seiten würden sich dabei als separate Pole (Lager) mit jeweils separaten Verbündeten verstehen und versuchen, im Einzelfall auch gegen die Interessen der jeweils anderen Seite, ihre Interessen zu verfolgen und durchzusetzen. Gelegentliche Spannungen wären bei dieser Option nicht auszuschließen. Ein Blick auf die Fähigkeiten und Möglichkeiten Russlands zeigt allerdings, dass starke Zweifel angebracht sind, inwiefern die Reorientierung in der russischen Außenpolitik und der Anspruch auf Souveränität und eine Großmachtrolle in den internationalen Beziehungen ausreichen, um eine weiter gehende Konfrontation,³⁰ geschweige denn einen neuen Kalten Krieg, anzunehmen.³¹

29 Zu den notwendigen Maßnahmen zu einer Verbesserung der zivilgesellschaftlichen Kooperation vgl. Meier, Christian, Deutsch-Russische Beziehungen auf dem Prüfstand. Der Petersburger Dialog 2001-2003, SWP-Studie 10, März 2003.

30 Von der Möglichkeit einer neuen Konfrontation wird sowohl auf amerikanischer als auch auf russischer und europäischer Seite bisweilen ausgegangen. So stellte der US-Senator McCain in seiner Rede auf der diesjährigen Konferenz für Sicherheitspolitik in München in Frage, ob die westlichen Regierungen an dem G8-Gipfel in St. Petersburg teilnehmen sollten. Andere Stimmen in den USA plädieren dafür, Russlands weitere Mitgliedschaft in der G8-Runde an die Erfüllung bestimmter demokratischer Prinzipien zu knüpfen und Russland bei Nichterfüllung wieder aus der Runde auszuschließen. Dimitrij Trenin hält es für ausgemacht, dass Russland darauf ausgerichtet ist, eine wirtschaftliche, politische und kulturelle Vorrangstellung in der GUS zu etablieren, und schließt daher auf ernsthafte Spannungen und sogar Konflikte zwischen dem Westen und Russland. Vgl. Council on Foreign Relations, Russia's Wrong Direction, S. 5. Vgl. auch Trenin, Dimitrij, Der Westen und Russland, S. 5.

31 Heinrich Vogel hat dazu aus diesem Grund bemerkt: "Das Wort 'Großmacht Rußland' ist eine Farce. Nur darf das niemand aussprechen". Vgl. Baring, Arnulf, Der überschätzte Gashahn. Rußlands neues Nationalgefühl und seine finanzielle Abhängigkeit vom Westen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.03.2006, S. 8.

Russland steht vor einer demographischen Krise. Das Land verliert dramatisch an Bevölkerung und wird in einigen Jahrzehnten das gesamte Staatsgebiet wahrscheinlich nicht mehr hinreichend besiedeln können und trotz erwarteter Produktivitätszuwächse eine zu geringe Zahl an arbeitsfähiger Bevölkerung aufweisen.³² Wirtschaftlich befindet sich das Land durch die beachtliche Entwicklung der letzten Jahre momentan zwar in einer erheblich verbesserten Lage. Im Vergleich mit anderen Ländern (Japan, Frankreich, Italien, Deutschland oder Großbritannien) ist die Wirtschaftsleistung Russlands jedoch nicht beachtlich. Nimmt man die Wirtschaftsleistung pro Kopf, so liegt Russland weit hinter Polen, Mexiko oder Brasilien.³³ Da die positive wirtschaftliche Situation Russlands sich zu einem Großteil aus den Einnahmen aus dem Export von Energieträgern und den günstigen Weltmarktpreisen speist, ist es insgesamt bei weitem nicht auf der sicheren Seite. Ein Verfall der Weltmarktpreise für Öl und Gas oder eine fortschreitende Einmischung des Staats in die Wirtschaft könnte die wirtschaftliche Dynamik abbremsen.³⁴ Russland ist daher darauf angewiesen, seine Reformbemühungen zur Modernisierung und vor allem zur Diversifizierung seiner Wirtschaftsstruktur fortzusetzen. Dabei ist es nach wie vor auf die Zusammenarbeit mit dem Westen, insbesondere auch mit der Europäischen Union und mit Deutschland, angewiesen.

Zudem verfügt Russland nicht über die militärischen Möglichkeiten, den Großmachtsanspruch über sein eigenes Territorium hinaus zu projizieren. Russland ist zwar nach wie vor Nuklearmacht und versucht mit ehrgeizigen Rüstungsprogrammen³⁵ seine nuklearstrategischen Fähigkeiten zu modernisieren und Parität mit den USA herzustellen. Dennoch hat sich der Charakter der russischen Streitkräfte als Massenarmee mit über einer Million Soldaten nicht verändert. Das Hauptgewicht liegt nach wie vor

32 Vgl. Mangott, Gerhard, Russlands Außenpolitik. Fähigkeiten und Optionen, in: Mangott, Gerhard/ Trenin, Dmitrij/ Senn, Martin/ Timmermann, Heinz, Russlands Rückkehr. Außenpolitik unter Wladimir Putin, Baden-Baden 2005, S. 15-121, hier S. 45.

33 Vgl. dazu auf der Grundlage von Angaben der Weltbank Schröder, Hans-Henning, Russland als Partner?, in: Russlandanalysen, Nr. 25/ 2004, S. 2-4, hier S. 3.

34 Erst kürzlich haben namhafte russische Wirtschaftsexperten, die noch vor kurzem zu den Machtstrukturen gehörten, von einem nahenden Abschluß der Periode des stürmischen Wirtschaftswachstums in Russland gesprochen. So sah Andrej Illarionow, früherer Wirtschaftsberater des Präsidenten, keinen Grund zum Optimismus. Die Ursachen der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums führte Illarionow auf die Politik und die Einmischung der Bürokratie in die Wirtschaft zurück. Vgl. Russia Weekly Info, 28.03.2006, S. 2.

35 Dazu zählen die Aufrüstung bei Raketen mit mehreren, individuell lenkbaren Gefechtsköpfen wie den Topol-M-Raketen, den Bulawa-Raketen als seegestützte Version der Topol-M, die Entwicklung einer neuen landgestützten Rakete, die angekündigte Ausrüstung der Raketenstreitkräfte mit einer weiteren neuen Rakete mit HRV/MARV-Technologie sowie der Aufbau einer eigenen strategischen Raketenabwehr. Vgl. Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik, S. 9. Vgl. auch Mangott, Gerhard, Russlands Außenpolitik, S. 56-72.

bei den konventionellen Streitkräften. Diese sind jedoch schlecht bezahlt, schlecht ausgerüstet, nur bedingt einsatzfähig, korruptiert und am ehesten in der Lage, eine Gefahr für die eigene Bevölkerung darzustellen. Nicht ohne Grund entziehen sich zwei Drittel der Wehrpflichtigen legal oder illegal dem Militärdienst.³⁶ Die Bemühungen, diese Missstände durch die Militärreform zu beseitigen, sind gescheitert. Militärexperten halten das russische Militär in seiner gegenwärtigen Beschaffenheit weder für einsatzfähig noch für reformierbar und sehen daher den einzigen Ausweg darin, neben der bestehenden Armee unabhängige Elemente einer neuen Armee zu schaffen.³⁷

Insbesondere an der Möglichkeit Russlands, seine Ressourcen (Öl, Gas) als Instrument zur Druckausübung gegenüber dem Westen einzusetzen, sind starke Zweifel angebracht. Der Westen und insbesondere Deutschland ist durch Russland nicht erpressbar und läuft nicht Gefahr, den Gashahn zugedreht zu bekommen, denn zum einen ist Russland für die fortgesetzte Modernisierung seiner Infrastruktur mindestens so sehr auf die Einnahmen aus deren Export angewiesen wie der Westen auf den Import und eine sichere Versorgung mit Gas und Öl.³⁸ Zum anderen importiert beispielsweise Deutschland mit 34% bei Erdöl und mit 42% bei Erdgas für 2004 noch gar nicht in dem Maße Ressourcen aus Russland, als dass es dadurch erpressbar wäre.³⁹ Zudem kann es durch eine weitere Diversifizierung der Bezugsquellen, aber auch durch eine Verbesserung und Förderung bereits bekannter sowie alternativer Energiequellen einer allzu großen Abhängigkeit von Russland als Lieferant entgegenwirken.⁴⁰

36 Vgl. Adomeit, Hannes, Putins Militärpolitik, SWP-Studie 16, April 2003.

37 So Dmitrij Trenin in einer Publikation der Carnegie-Stiftung Moskau, zitiert nach: Bomsdorf, Falk, Rußland: Rückkehr in die Weltarena. Aus russischen Fachzeitschriften und Wochenzeitungen des Jahres 2002, SWP-Zeitschriftenschau, Februar 2003, S. 11.

38 Dies wird auch daran deutlich, dass Russland besonders in die Infrastruktur (Pipelines, Häfen) zum Export der Ressourcen Richtung Westen investiert. Dies wäre aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll, wenn Russland im nächsten Schritt versuchen wollte, den teuer eingerichteten Gas- oder Ölhahn wieder zuzudrehen.

39 Vgl. dazu ausführlich und mit Zahlenmaterial Götz, Roland, Deutschland und Russland, S. 16-19. Vgl. auch derselbe, "Schweigen für Gas"? Deutschlands Abhängigkeit von Rußlands Energielieferungen, SWP-Aktuell 43, September 2004. Vgl. auch derselbe, Die Ostseegaspipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?, SWP-Aktuell 41, September 2005.

40 Die Frage, inwiefern Russland im Bündnis mit anderen Rohstoff exportierenden Ländern der ehemaligen Sowjetunion (Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan) und der südlichen Nachbarschaft (Iran), mit denen zusammen Russland über zwei Drittel der weltweiten Gasreserven verfügt, Druck auf den Westen ausüben kann, hängt davon ab, inwiefern ein Gaskartell zwischen diesen Ländern (Gas-OPEC) gebildet werden kann.

Anders stellt sich die Situation hinsichtlich der ost- und mitteleuropäischen Abnehmerländer und den ehemaligen Sowjetrepubliken dar. Hier besteht in der Regel eine größere Abhängigkeit von russischen Energieträgern, die auch nicht ohne weiteres ersetzt werden kann. Wie sich am Beispiel des Gaskonflikts mit der Ukraine aber gezeigt hat, setzt Russland bei dem Versuch, diese Situation auszunutzen und Energielieferungen als politische Waffe einzusetzen, seinen Ruf als zuverlässiger Lieferant aufs Spiel. Insofern sind Öl und Gas gegenüber unfolgsamen und eigenwilligen Nachbarn aus dem angeblichen Einflussbereich Russlands (Ukraine, Georgien) eine Waffe, deren Einsatz Russland im Zweifelsfall mehr schadet als nützt.

Unter diesen Umständen verbietet sich für Moskau eine allzu scharfe Konfrontation mit dem Westen, wie sich umgekehrt auch für den Westen eine solche Konfrontation verbietet. Durchaus realistisch scheint hingegen ein zumindest partielles Konkurrenz- und Oppositionsverhältnis beider Seiten zu sein. So könnte der Westen, wenn das Verhalten Russlands im Inneren und nach außen westlichen Grundwerten, Ordnungsvorstellungen und Interessen fundamental widerspricht, sich als Widerpart Russlands begreifen und dem Druck Russlands auf seine Nachbarstaaten durch eine Beschleunigung der Aufnahme und Integration dieser Staaten in westliche Organisationen (NATO, EU) entgegenwirken. Zugleich könnte der Westen jenseits bloßer Rhetorik und Symbolik versuchen, demokratische Kräfte in Russland und anderen Autokratien Osteuropas und Zentralasiens aktiv zu unterstützen. Auch die Ausstrahlung von Fernseh- und Radioprogrammen wäre denkbar, um eine Versorgung der Bevölkerung in Russland mit alternativen Informationen über die demokratische Außenwelt zu ermöglichen. Schließlich könnte die Integration und Kooperation mit Russland in westlichen Institutionen überprüft oder revidiert werden (Rückkehr zu einer engeren Abstimmung der G7 ohne Russland innerhalb der G8, NATO-Russland-Rat, ESVP), um Russland zu zeigen, dass eine Teilnahme als vollwertiges Mitglied an dem Forum an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft ist.⁴¹

41 Vgl. Council on Foreign Relations, *Russia's Wrong Direction*, S. 6-7. Vgl. auch Vogel, Heinrich, *Die verletzte Großmacht*, S. 78-79.

4. Fazit: Welche Russlandpolitik? Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die deutsch-russischen Beziehungen, wie auch die europäisch-russischen Beziehungen, befinden sich nach wie vor in einem prekären Zustand, in dem Anspruch und Realität der Beziehungen nicht übereinstimmen. Im historischen Vergleich sind sie zwar so gut wie lange nicht mehr. Trotzdem bleiben sie hinter dem, besonders von westlicher Seite gesteckten, Ziel der strategischen Partnerschaft zurück. Das Niveau einer strategischen Partnerschaft wurde weder auf der bilateralen deutsch-russischen, noch auf der multilateralen europäisch-russischen geschweige denn der westlich-russischen Ebene erreicht. Die deutsch-russischen Beziehungen waren und sind vielmehr eine pragmatische, auf Interessen beruhende Kooperation (Interessenallianz), die hauptsächlich auf einer dynamischen Entwicklung der wirtschaftlichen Kooperation (Handel, Energiepartnerschaft) beruht und durch eine politische und zivilgesellschaftliche Kooperation ergänzt wurde. Die strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland ist insofern keine echte, sondern nur eine rhetorische.⁴²

Die Rückkehr Russlands zu einem bürokratisch-autoritären System im Inneren und zu einem neuen Selbstbewusstsein in der Außenpolitik sind im Moment die zwei entscheidenden Faktoren, die der Verwirklichung einer echten strategischen Partnerschaft im Wege stehen. Diese beiden Faktoren sind in ihrer Tragweite und Konsequenz so wichtig, dass sich an ihnen auch die Frage entscheiden wird, welche Partnerschaft, oder neutraler formuliert, welches Verhältnis zwischen Russland und dem Westen in den nächsten Jahren möglich sein wird.

Die Option einer echten strategischen Partnerschaft mit Russland kann bis auf weiteres ausgeschlossen werden, denn für die Verwirklichung dieser Option gibt es aus zwei Gründen keinen Spielraum.⁴³ Erstens gibt es keine Perspektive dafür, dass sich an der innenpolitischen Entwicklung in Russland etwas zum Besseren ändern wird.

42 Vgl. dazu Schewzowa, Garantiert ohne Garantie, S. 13. Vgl. auch Trenin, Dmitrij, Der Westen und Russland, S. 3.

43 Auch Liliya Schewzowa hält eine Anbindung Russlands als konsequenten Partner des Westens für unmöglich. Dafür macht sie allerdings vor allem außenpolitische Gründe wie die Weigerung der politischen Eliten Russlands, die Hegemonie der USA zu akzeptieren, oder das Ziel Russlands, das post-sowjetische Territorium zu dominieren, verantwortlich. Vgl. Schewzowa, Liliya, Bürokratischer Autoritarismus, S. 11.

Das gegenwärtige Regime in Moskau sitzt, momentan und aller Voraussicht auch über das Jahr 2008 hinaus, fest im Sattel,⁴⁴ denn auf zentraler Ebene sind alle autonomen Gegenspieler und Gewalten (Legislative, Judikative, freie Presse, Zivilgesellschaft), die ihre Machtausübung beschränken oder kontrollieren könnten, ausgeschaltet. Die regionalen Eliten sind ebenfalls weitestgehend in die sogenannte "Vertikale der Macht" eingegliedert. Eine Opposition mit Aussichten bei den nächsten Wahlen ist nicht in Sicht und solange die Legitimation seitens der Bevölkerung aufgrund konstant hoher Einnahmen aus den Öl- und Gasexporten gegeben ist, wird die Regierung unter Präsident Putin oder seinem Nachfolger auch auf die, zumindest systemerhaltende, Zustimmung seitens der Bevölkerung zählen können. Zumal die Bevölkerung den misslungenen Ansätzen zur Etablierung von Demokratie unter Boris Jelzin nicht nachtrauert und in Krisen- und Umbruchszeiten traditionell einer monistischen (autokratischen) politischen Führung den Vorzug gibt und in hohem Maße zustimmt.

Zweitens gibt es, solange wie sich an der inneren Verfasstheit Russlands nichts ändert, keine Perspektive für eine Fortsetzung der Demokratisierung. Schließlich müssten die Machthaber bei einer Wiedereinrichtung demokratischer Kontrollinstanzen zurückgewonnene Machtpositionen und damit verbundene Bereicherungsmöglichkeiten⁴⁵ räumen bzw. aufgeben. Davon ist nicht auszugehen. Das Regime in Moskau hat die Demokratisierung Russlands angehalten und weitestgehend rückgängig gemacht. An einer Neuauflage demokratischer Reformen hat es nicht das geringste Interesse. Im Gegenteil: Das Interesse des bürokratisch-autoritären Systems zielt auf die weitere Konsolidierung und die Abwehr jeglicher Demokratisierungsversuche.⁴⁶

44 Diese Einschätzung teilt die Mehrheit der deutschen Russlandexperten. Vgl. Rahr, Alexander, Berlin Moskau 2005-2008. Handlungsoptionen für die Bundesregierung, in: GUS-Barometer, 11. Jg., Nr. 39, September 2005, S. 1-4, hier S. 3.

45 Was Präsident Putin angeht, so gibt es bisher keine Anhaltspunkte dafür, dass er selbst sich persönlich bereichert. Das Gesamtausmaß an Korruption insbesondere in der angewachsenen Bürokratie ist unter Putin jedoch erheblich angewachsen. Davon gehen sowohl das Weltwirtschaftsforum, als auch Transparency International und das russische Forschungsinstitut INDEM aus. So belegte Russland in einem Ranking von Transparency International 2005 von 159 Ländern nur Rang 126. Nach einer Untersuchung des INDEM-Forschungsinstituts haben die Bestechungszahlungen, die russische Firmen zwischen 2001 und 2005 zahlen mußten, um 70 Prozent zugenommen und der gesamte "Markt für Bestechungsleistungen" war um mehr als 2,5-fache größer als der föderale Haushalt. Vgl. Council on Foreign Relations, Russia's Wrong Direction; S. 18-19.

46 Dafür spricht auch die Art und Weise, in der bereits jetzt nach einem Nachfolger für den amtierenden Präsidenten Putin gesucht wird. Die Spekulationen um mögliche Nachfolger verdeutlichen, dass es hier nicht um eine Entscheidung des eigentlichen Souveräns, des russischen Volks, geht. Vielmehr versuchen die unterschiedlichen Elitengruppen (St. Petersburger, Vertreter der Machtorbane) sich so zu positionieren, dass einer ihrer Vertreter als Nachfolger installiert werden kann.

Mit ebenso großer Wahrscheinlichkeit, wie die Verwirklichung einer echten strategischen Partnerschaft mit Russland ausgeschlossen werden kann, werden die Felder, in denen es zu einem Konflikt mit Moskau kommen kann, zunehmen und deutlicher hervortreten: Dies sind die Demokratisierung Russlands und die Abwehr westlicher Versuche, demokratische Kräfte in Russland zu stärken, der Tschetschenien-Konflikt (Nordkaukasus-Konflikt), der Umgang mit autoritären Diktaturen (Belarus, Zentralasien), die Entwicklung der Pufferzone zwischen Europa und Russland (NATO- und EU-Beitritt der Ukraine, Moldawien, Belarus), die Regelung der sogenannten "frozen conflicts" (Georgien, Aserbajdschan und Armenien, Moldawien), das Verhalten Russlands gegenüber seinen Nachbarn sowie Russlands Anspruch auf eine Vormachtrolle im ehemals sowjetischen Herrschaftsbereich.

Eine Prüfung der außenpolitischen Fähigkeiten legt zwar nahe, davon auszugehen, dass die russischen Bestrebungen, sich als eine Großmacht in den internationalen Beziehungen zu positionieren, vorerst noch ihre Grenzen in den begrenzten Fähigkeiten Russlands zu einer weiter reichenden Machtprojektion finden werden. Dennoch ist es wahrscheinlich, dass Russland gegenüber dem Westen in einigen Feldern eine doppelte Taktik verfolgen wird:

- (1) Um den wirtschaftlichen Modernisierungskurs fortzusetzen und das autoritäre Regime international zu legitimieren, ist Russland auf den Westen als Partner angewiesen. Daher wird es in einigen Feldern, in denen es ohnehin der unverzichtbare Partner des Westens ist und bei denen es im Interesse Russlands liegt, auch weiterhin die Kooperation mit dem Westen suchen.
- (2) Zugleich wird Russland aber stärker als bisher eine Abgrenzung zum Westen vornehmen und versuchen in Zusammenarbeit mit Akteuren wie China, dem Iran und anderen, konträre Ziele und Interessen auch gegen den Widerstand des Westens durchzusetzen. Dahinter steht der Versuch, eine multivektorale Außenpolitik zu verfolgen und eine Gegenmachtbildung in Konkurrenz zum Westen zu betreiben.⁴⁷

Dabei geht es um die Fortschreibung der bestehenden Verhältnisse, und nicht um eine demokratische Entscheidung, denn die Wahl wird nur den Charakter einer formalen Bestätigung der vorab gefällten Entscheidung haben.

47 So ist es wahrscheinlich, dass Russland selbst in Feldern, in denen es mit dem Westen kooperiert (Iran, Umgang mit dem internationalen Terrorismus), seine eigenen Interessen verfolgen wird. Zugleich wird es aktiv versuchen, eine weitere West-Integration von Ländern aus dem ehemals sowjetischen Machtbereich (Ukraine, Weißrußland nach einem möglichen Machtwechsel, Moldawien, Georgien, Aserbajdschan, Armenien) zu unterbinden.

Angesichts dieses ernüchternden und aus westlicher Sicht enttäuschenden Befundes kann in der Tat von einem nachhaltigen Wandel der Beziehungen des Westens zu Russland gesprochen werden. Dies sollte im Westen und insbesondere auch in Deutschland als Tatsache akzeptiert werden.⁴⁸ Daran schließt sich an, dass der Westen sich von unrealistischen und überzogenen Visionen einer Partnerschaft mit Russland verabschiedet, darüber aber nicht die nach wie vor vorhandenen Möglichkeiten zur Kooperation mit Russland übersieht. Zum einen ist hierbei der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu nennen, wobei der Energiepartnerschaft insbesondere aus europäischer und deutscher Perspektive ein besonderer Stellenwert zukommt. Zum anderen bleibt Russland in etlichen herausragenden Fragen der internationalen Sicherheit der unverzichtbare Partner des Westens. Dazu zählen die Auseinandersetzung mit dem islamistischen Terror, die Stabilisierung Afghanistans, die Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens aber auch des Balkans, die Non-Proliferation von Nuklearwaffen (Iran, Nordkorea), die Verhinderung eines Zusammenpralls der westlichen Zivilisation mit der Welt des Islam, der Umgang mit China als geostrategischer Supermacht der nahen Zukunft, die Lösung globaler Umweltprobleme und die Lösung globaler Entwicklungsprobleme.

Der Befund eines nachhaltigen Wandels in den Beziehungen des Westens zu Russland führt zu der Frage nach den Alternativoptionen der westlichen Politik gegenüber Russland. Von den drei im Beitrag diskutierten Optionen (strategische Partnerschaft light, pragmatische Kooperation, neue Konkurrenz) kann keine als die alleinig überzeugende gelten. Für jede Option sprechen gewichtige Argumente. So liegt es beispielsweise sowohl im deutschen als auch im europäischen Interesse, angesichts der strukturellen Angewiesenheit Russlands auf westliche Hilfe bei der Modernisierung des Landes an dem Versuch festzuhalten, eine strategische Partnerschaft mit Russland einzugehen, auch wenn diese vorerst nur in einer abgespeckten Version möglich ist. Solange Russland sich nicht einseitig von dieser – wenn auch nur rhetorischen – strategischen Partnerschaft verabschiedet, scheinen bei dieser Option die

48 Unter den Regierungen im Westen ist noch viel zu häufig die Vorstellung verbreitet, Russland befinde sich nach wie vor in einem Prozeß der Demokratisierung. Aufgrund dieses Wunschdenkens wird das Land auch dementsprechend nachsichtig behandelt. Richtig ist hingegen, dass die Demokratisierung in Russland durch die zentralen Akteure (politischen Eliten) abgebrochen worden ist.

Möglichkeiten auf den Reformprozess im Inneren Russlands von außen einzuwirken noch am ehesten gegeben zu sein.⁴⁹ Nur so ist eine nachhaltige Stabilisierung des Landes möglich. Eine Kooperation mit Russland ist ebenso unausweichlich wie eine zumindest punktuelle Opposition. Daher spricht vieles für einen von westlicher Seite aus möglichst offenen und situationsabhängigen Ansatz, d.h. für einen Mix der drei Optionen.

Dieser Ansatz würde nüchtern von den Präferenzen und Interessen⁵⁰ auf der russischen Seite ausgehen und eine Strategie der Gegenseitigkeit verfolgen. Die internationale Legitimierung des bürokratisch-autoritären Regimes durch die politische Zusammenarbeit sowie die fortgesetzte Hilfe bei der wirtschaftlichen Modernisierung würde es nur im Austausch für ein Entgegenkommen Moskaus in zentralen politischen und wirtschaftlichen Fragen geben. Um Moskau dabei nicht zu überfordern würde aber nicht auf der Umsetzung einer echten strategischen Partnerschaft bestanden werden, zu der es ohnehin zweier Partner bedarf. Eine strategische Partnerschaft light könnte sich auch mit weniger zufrieden geben. Um eine Beliebigkeit zu vermeiden, müssten aber belastbare Einigungen mit Moskau über konkrete Ziele erreicht werden.⁵¹ An einer Kooperation mit Russland führt ohnehin auch aus russischer Sicht nichts vorbei. Der Westen sollte aber zugleich eine Strategie der Opposition zu Russland verfolgen und diese der Entwicklung in Russland gegebenenfalls anpassen.⁵²

49 Die Möglichkeiten des Westens, auf Russland im Sinne einer politischen oder wirtschaftlichen Transformation einzuwirken, müssen grundsätzlich als begrenzt eingeschätzt werden. Dies liegt an der politischen Kultur Russlands, aber auch an der Selbstperzeption als Großmacht, die ihren eigenen, distinkten Weg finden muß. Unter diesem Aspekt wäre es aus westlicher Sicht ein großer Vorteil, wenn man sich mit Russland auf eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit einigen könnte, in deren Verlauf es als Nebeneffekt zu so etwas wie einem Wertetransfer kommen könnte.

50 Lilija Schewzowa hat darauf hingewiesen, dass das bürokratisch-autoritäre Regime in Russland die Partnerschaft mit dem Westen als Mittel zur finanziellen Unterfütterung des politischen Systems und zu seiner internationalen Legitimierung betrachtet. Vgl. Schewzowa, Lilija, Bürokratischer Autoritarismus, S. 7.

51 Vgl. dazu Adomeit, Hannes/ Lindner, Rainer, Die "Gemeinsamen Räume" Rußlands und der EU, S. 21-24.

52 Wenn für den politischen Prozeß und die innen- und außenpolitische Entwicklung in Russland in den letzten Jahren eine Konstante festgestellt werden kann, dann die, dass sich die Dinge bisweilen sehr schnell wandeln können. Dies gilt zwar nur in begrenztem Ausmaß für die derzeitige Machtkonstellation und die damit verbundene Struktur und Charakteristika des Herrschaftssystems in Russland, aber umso mehr für konkrete Politik. So ist für die Zeit nach Putin nicht auszuschließen, dass das bürokratisch-autoritäre Regime unter dem nächsten Präsidenten eine noch autoritärere Politik im Inneren und nach außen verfolgen wird. Dies würde dann selbstverständlich eine entsprechende Reaktion von westlicher Seite erforderlich machen.

Für die Ebene der deutsch-russischen Beziehungen würde sich bei einem solchen offenen und situationsabhängigen Ansatz am wenigsten ändern, denn auf dieser Ebene gibt es keine gravierenden ungelösten Sachthemen.⁵³ Ebenso wenig konkurriert Deutschland mit Moskau um Einflusszonen in der Nachbarschaft Russlands oder in anderen Regionen. Daher spricht vieles für die Fortsetzung der pragmatischen Interessenallianz mit Russland. Von besonderer Bedeutung wird dabei mit Sicherheit der Bereich der wirtschaftlichen Kooperation bleiben. So ist davon auszugehen, dass Deutschland im eigenen Interesse auf absehbare Zeit der wichtigste Handelspartner Russlands bleiben wird und will. Befürchtungen, dass Russland die enger werdenden Energiebeziehungen als Druckmittel einsetzen könnte, kann durch die Diversifizierung der Importstruktur entgegengewirkt werden. Zudem besteht aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit wenig Grund zur Sorge.⁵⁴ Die bisherige rhetorische "strategische Partnerschaft" gilt es insofern weiterzuentwickeln, als Deutschland zu der innenpolitischen Entwicklung in Russland offen und kritisch Stellung beziehen muss. Auch muss Deutschland demokratische Kräfte in Russland unterstützen und die politischen Eliten davon überzeugen, dass eine Demokratisierung Russlands im eigenen Interesse Russlands ist. Zudem ist die zivilgesellschaftliche Kooperation auszubauen und zu verbessern.⁵⁵

Allerdings hat Deutschland nicht die Möglichkeiten, eine strategische Partnerschaft mit Russland im bilateralen Rahmen weiter zu entwickeln, denn auf dieser Ebene sind weder eine stärkere und auf eine spätere Assoziierung oder Integration Russlands zielende institutionelle Verzahnung noch eine sicherheitspolitische Kooperation mit Russland vorstellbar. Deutsch-russische Politik spielt sich daher längst zu einem wesentlichen Bestandteil auf anderen, multilateralen Ebenen ab (siehe Abb. S. 11). Sowohl auf der Ebene der europäisch-russischen Beziehungen als auch auf der Ebene der westlich-russischen Beziehungen wird Deutschland weiterhin in entscheidendem Ausmaß Einfluss ausüben und es sollte versuchen, diesen Einfluss zu

53 Zwischen Deutschland und Russland gibt es weder ungeklärte Grenzfragen, noch ethnisch-religiöse Konflikte. Auch Kaliningrad ist kein Streitobjekt zwischen Deutschland und Russland. Einzige die "Beutekunst"-Frage ist nach wie vor ungeklärt, belastet aber die Beziehungen nicht insgesamt. Vgl. Götz, Roland, Deutschland und Russland – "strategische Partner"?, S. 15.

54 Vgl. dazu Götz, Roland, Deutschland und Russland – "strategische Partner"?, S. 23.

55 So gilt es sicherzustellen, dass der als Forum zur Begegnung der Zivilgesellschaften gedachte Petersburger Dialog auf russischer Seite einen größeren Einfluß auf die öffentliche Meinung gewinnen kann. Vgl. dazu Meier, Christian, Die deutsch-russischen Beziehungen auf dem Prüfstand, S. 5-6; S. 23.

nutzen, um auf den oben empfohlenen möglichst offenen und situationsabhängigen Ansatz hinzuwirken.⁵⁶

In der Realität lassen sich bereits klare Anzeichen erkennen, dass alle drei Ansätze nebeneinander verfolgt werden. So halten maßgebliche Regierungsmitglieder der beiden Seiten in Äußerungen und Erklärungen nach wie vor an der strategischen Partnerschaft fest.⁵⁷ Zugleich ist aber sowohl eine selektive Kooperation (Zusammenarbeit mit Russland in der Iran-Frage) als auch eine selektive Konkurrenz und Opposition (Finanzielle Unterstützung der Hamas durch Moskau trotz vorangegangener gemeinsamer Position mit dem Westen, widerstreitende Haltungen zur Entwicklung in Belarus, russischer Druck auf Europa und Drohungen, andere Länder wie China als Abnehmer von Gaslieferungen zu bevorzugen, europäischer und deutscher Hinweis auf die Möglichkeit, auf andere Länder als Zulieferer zurückzugreifen, sowie alternative Energiequellen zu nutzen) zu erkennen. Es wird von der weiteren Entwicklung in Moskau während der nächsten Krisen insbesondere aber auch nach den anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 2007 und 2008 abhängen, inwiefern die unvermeidlichen Spannungen und Widersprüche einer Russlandpolitik der gleichzeitigen Partnerschaft, Kooperation und Opposition einen solchen schwierigen Spagat weiter zulassen oder ob sich das Verhältnis zu Russland wieder abkühlen wird.

56 Hierbei gilt es, an der bestehenden Mitwirkung Russlands in den europäischen Institutionen und Organisationen (OSZE, Europarat) festzuhalten und sie zugleich durch die 2007 anstehende Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Räume auszubauen. Auf der Ebene der westlich-russischen Beziehungen könnte die strategische Partnerschaft light in einer Fortführung der bisherigen Zusammenarbeit im NATO-Russland-Rat, sowie im Rahmen der G-8 bestehen. Zudem strebt Russland nach wie vor den Beitritt zur WTO an.

57 So haben sowohl Bundeskanzlerin Merkel als auch Präsident Putin bei den jüngsten deutsch-russischen Regierungskonsultationen in Tomsk erklärt, Deutschland und Russland wollten an der strategischen Partnerschaft festhalten.

Der Autor

Dr. Sven C. Singhofen, Studium der Politikwissenschaft, Slawistik und Anglistik in Heidelberg, Swansea (GB) und Kiel, wurde 2005 an der Universität Kiel promoviert und ist derzeit als freier Publizist tätig.