

Für Frank-Walter Steinmeier, der so gern die Kontinuität deutscher Außenpolitik betont, war es ein gewagter Satz: „Die EU braucht eine Neuformulierung ihrer Ostpolitik“, forderte der Außenminister Ende August bei einer Rede in Berlin. Zwar schränkte er sogleich ein, das Publikum möge das Wort nicht so groß nehmen, wie es klinge. Doch hat der Chefdiplomat seither keinen Zweifel daran gelassen, dass er die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 nutzen will, um die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland neu zu justieren.

Offensichtlich will der SPD-Politiker auf jenem Feld punkten, das seine Partei seit Willy Brandt und Egon Bahr zu ihren Kompetenzen zählt. Schon die Wortwahl stellt eine Analogie her: „Annäherung durch Verflechtung“ lautet die zentrale Formel in einem vier Seiten langen Strategiepapier, das Steinmeier seinen Kollegen im September beim EU-Außenministertreffen in Lappeenranta präsentierte. Es handle sich dabei um eine „moderne Interpretation des bewährten Konzepts ‚Wandel durch Annäherung‘“, heißt es in dem Konzept, das im Planungsstab des Auswärtigen Amtes erarbeitet und bis heute nicht veröffentlicht worden ist. Modern bedeutet hier so viel wie „nüchtern“. Im Mittelpunkt des strategischen Entwurfs steht die Annäherung zwischen Russland und der EU, nicht der gesellschaftliche Wandel im Lande Putins. Die Auffassungsunterschiede werden offengenannt: Moskau verfolge bei der Entwicklung im

Innern „einen eigenen, russischen Weg“, der „vielfach asynchron zu dem der EU“ verlaufe. Trotzdem, heißt es weiter, bleibe Russland weiterhin ein wichtiger Partner, ohne den es weder eine gesamteuropäische Friedensordnung noch eine Lösung von Konflikten auf dem Balkan und im Nahen Osten geben werde. Deshalb gelte es, „das konstruktive Engagement Russlands durch neue Kooperations- und Integrationsangebote zu fördern“ und seine Verankerung in Europa durch enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen „irreversibel zu machen“.

Was ist von diesem Ansatz zu halten? Verspricht er mehr Erfolg als frühere Strategien? Richtig ist: Die Hoffnung auf eine rasche Transformation Russlands nach dem Vorbild der osteuropäischen Staaten, die in den Neunzigerjahren genährt wurde, hat sich nicht erfüllt. In Russland selbst wird die Ära Jelzin heute nicht nur mit gesellschaftlicher Öffnung und freien Wahlen, sondern auch mit der ungezügelter Selbstbereicherung von Oligarchen, dem Erblühen von Korruption und organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht. Mit seiner janusköpfigen Forderung nach einer „Diktatur des Gesetzes“ findet Wladimir Putin bis dato eine gesellschaftliche Mehrheit. Jene, die vor neoimperialen Entwicklungen warnen, vor einer Stabilisierung des Staates auf Kosten bürgerlicher Freiheiten, sind in der Minderheit geblieben.

Das gilt nicht nur für die zahlenmäßig weit unterentwickelten Nichtregierungsorganisationen, sondern auch für die Par-

teien. Die beiden liberalen Kräfte, „Jabloko“ und die „Union der rechten Kräfte“ (SPS), scheiterten 2003 an der Fünfprozenthürde und führen seither ein Schattendasein. Dass sie bei der nächsten Wahl Ende 2007 in die Duma zurückkehren, steht angesichts von Umfragen und einem auf sechs Prozent heraufgesetzten Mindestquorum nicht zu erwarten. Das liegt nicht nur am verzerrten, vom Kreml weitgehend monopolisierten politischen Wettbewerb, sondern ebenso an einem Entwicklungsrückstand und politischen Traditionen, die sich nicht in wenigen Jahren ändern lassen.

Insofern tut Realismus Not. Genau daran hat es ja in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung gefehlt. Kanzler Schröder und Präsident Putin führten fort, was schon ihre Vorgänger Kohl und Gorbatschow/Jelzin gepflegt hatten: eine demonstrative Freundschaft, die über das politisch Erforderliche hinausging. Allerdings unter ganz anderen Randbedingungen. Während Kohl in seiner Zeit stets Fürsprecher demokratischen Wandels in Russland war, wurde Schröder zum Apologeten einer, wie Putin es nennt, „ge-lenkten Demokratie“. Unvergessen bleibt, wie der SPD-Kanzler Putin am 23. November 2004 in einem Fernsehinterview zum „lupenreinen Demokraten“ ausrief, während zur selben Stunde zehntausende in Kiew zusammenkamen, um gegen die von Moskau sanktionierte Manipulation der Präsidentenwahl zu demonstrieren. Einen Monat später verhöhnte der russische Präsident bei seinem Besuch in Deutschland tschetschenische Flüchtlinge, die gegen den Krieg demonstrierten, mit den Worten: „Kein Krieg mehr in Tschetschenien, ist schon vorbei. Sie können nach Hause gehen. Frohe Weihnachten.“ Schröder grinste breit. Er selbst hatte bei der ebenfalls vom Kreml gesteuerten Präsidentenwahl in Grosny keine „empfindlichen Störungen“ feststellen wollen. Noch nicht einmal der weltweit kritisierte

Schauprozess gegen Yukos-Chef Chodorkowski traf beim Kanzler auf ein Wort der Kritik.

Schröders „Strategie“ gegenüber Russland bestand schlicht darin, Rückschritte zu Fortschritten zu erklären. Klar verstanden hat er freilich, dass seine beschwichtigende Haltung in der Europäischen Union wenig Rückhalt fand, insbesondere nach der Osterweiterung. Nur der französische Präsident Chirac und der italienische Ministerpräsident Berlusconi schlugen – aus je eigenem Kalkül – einen ähnlichen Ton gegenüber Moskau an. Von Chirac hatte sich Schröder außerdem im Zuge seiner Opposition gegen den Irakkrieg zu einer Achse Paris–Berlin–Moskau verleiten lassen. Es war daher wenig überraschend, dass der Bundeskanzler gegenüber Moskau die bi- oder trilaterale (mit Chirac) Kooperation bevorzugte, ohne auf andere EU-Partner (besonders Polen, baltische Staaten) Rücksicht zu nehmen. Die ohne Konsultationen mit den Betroffenen eingefädelt Ostseepipeline steht beispielhaft dafür.

### Steinmeiers Korrekturkurs

Vor diesem Hintergrund stellt nicht nur der nüchterne Ton im Strategiepapier des Auswärtigen Amtes einen Fortschritt dar. Ebenso bedeutsam ist der darin bekundete Wille, die Beziehungen zu Russland im Rahmen der EU weiterzuentwickeln. Den äußeren Anlass dafür bietet die unter deutschem Ratsvorsitz im kommenden Jahr anstehende Überprüfung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Moskau. Der vor zehn Jahren geschlossene Vertrag läuft zum 1. Dezember 2007 aus. Zwar kann er im Jahresturnus verlängert werden, doch hat der Kreml schon seit längerem klargemacht, dass er einen neuen oder zumindest stark veränderten Vertrag wünscht. Aus russischer Sicht spiegelt das zwischen 1994 und 1997 ausgehandelte Abkommen nicht mehr die Interessen und Prioritäten von heute wi-

der. Moskau will nicht länger als Bittsteller auftreten, der dem Westen Konzessionen im Gegenzug zu Krediten macht. Vielmehr werde es außenpolitisch „nur auf der Grundlage der Gleichberechtigung, der gegenseitigen Berücksichtigung von Interessen und Vorteilen zusammenarbeiten“, wie es Außenminister Lawrow kürzlich formulierte (Gastbeitrag für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Oktober 2006, Seite 12). Für die Beziehungen zur EU sieht er dies gewährleistet durch die vier „Gemeinsamen Räume“ (Wirtschaft; Innere Sicherheit; Äußere Sicherheit; Kultur), die im Mai 2005 zwischen beiden Seiten vertraglich vereinbart worden sind.

Das Auswärtige Amt teilt diese Sicht der Dinge. Deutschland befürworte ein „umfassendes, integrativ angelegtes und nach vorn weisendes Abkommen mit klaren Signalen, dass Russland in Europa willkommen ist“, heißt es im Strategiepapier. Neben einer Freihandelszone sollen auch Möglichkeiten engerer Kooperation in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ausgelotet werden, bis hin zu gemeinsamen Friedenseinsätzen. Besonders hervorgehoben wird die energiepolitische Zusammenarbeit. Als Steinmeier diese Überlegungen im Kreis seiner EU-Kollegen vorgestellt hat, gab es keinen offenen Widerspruch – auch weil die finnische Ratspräsidentschaft in die deutschen Überlegungen einbezogen war. Gleichwohl zeigen sich polnische Diplomaten irritiert über den Vorstoß. Sie fürchten, dass Deutschland der EU eine pragmatische Linie verordnen will, die keinen Raum mehr lässt für die Bedenken der Staaten in Russlands näherer Nachbarschaft.

Auch im Kanzleramt ist Steinmeiers Vorstoß reserviert aufgenommen worden. Das mag teilweise an der gesunden institutionellen Konkurrenz zwischen der Regierungszentrale und dem Auswärtigen Amt liegen. Zum größeren Teil hängt die Zurückhaltung aber damit zu-

sammen, dass das Konzept des Außenministers nicht nur wie eine Korrektur der Schröder'schen, sondern auch der Merkel'schen Außenpolitik gelesen werden kann. In markanter Absetzung zu ihrem Vorgänger hat die Bundeskanzlerin gleich nach dem Amtsantritt deutlich gemacht, Deutschland teile mit Russland „noch nicht so viele Wertvorstellungen wie mit Amerika“ – weshalb sie von „strategischer Partnerschaft“, nicht aber von „Freundschaft“ spricht. Kritik hat sie bei ihren Treffen mit Putin immer wieder offen formuliert, von der Lage in Tschetschenien bis zum Mord an der regimekritischen Journalistin Anna Politkowskaja. In Moskau lud sie erstmals Vertreter von Nichtregierungsorganisationen zum Botschaftsempfang. Das Strategiepapier stellt hingegen die Kooperation auf konkreten Politikfeldern vor die Kritik an inneren Zuständen Russlands. Die Feststellung, dass das Land ohnehin einen eigenen Weg gehe, ist dazu angetan, westliche Einwände a priori zu entkräften. Eine „wertebasierte Partnerschaft“ wird zwar weiterhin als Fernziel angestrebt, jedoch als Nebeneffekt einer immer größeren Verflechtung beschrieben.

### Merkels kritische Distanz

In Merkels Umfeld ist demgegenüber zu hören, dass Russland es durchaus vertragen, wenn Defizite öffentlich thematisiert würden. Als Beleg für die Wirksamkeit solcher Einwände gelten etwa die Korrekturen, die Putin an seinem umstrittenen Gesetz zur Arbeit von Nichtregierungsorganisationen vorgenommen hat. Außerdem scheint Merkels offene Art beider Verhältnis bisher nicht belastet zu haben. Man kann folglich davon ausgehen, dass das Kanzleramt zwar die nüchterne Beurteilung des Verhältnisses teilt, die Steinmeier vornimmt, ihr aber nicht die kritische Distanz opfern will.

Damit kommt Berlin auch den Besorgnissen der Polen und Balten entgegen.

Dies war schon beim Antrittsbesuch des polnischen Regierungschefs Jaroslaw Kaczynski Ende Oktober in Berlin zu spüren. Merkel entkrampfte das wegen der Ostseepipeline gespannte Verhältnis, indem sie Warschau zusagte, sie werde sich dafür einsetzen, dass Polen Zugang zum europäischen Energiemarkt erhalte. Dadurch würde Warschau weniger anfällig für russische Erpressungen, wie sie die Ukraine Anfang des Jahres zu spüren bekam. Merkel nährte außerdem die Hoffnung, Moskau werde die Europäische Energiecharta samt Transitabkommen ratifizieren. Damit steht sie zwar in Kontinuität zu früheren Bundesregierungen, doch im Widerspruch zu den öffentlichen Äußerungen russischer Spitzenfunktionäre. Der stellvertretende Gasprom-Chef Alexander Medwedjew bezeichnete die Charta erst kürzlich wieder als „Totgeburt“. Aus russischer Sicht übervorteilt die Charta die Energiekonsumenten gegenüber den -produzenten. Dass Moskau das Dokument dennoch 1994 unterzeichnete, gilt als Zeichen damaliger Schwäche, die heutige Nichtratifizierung als Zeichen der Stärke.

Nach dem Strategiepapier des Auswärtigen Amtes soll Russland einbezogen werden in ein internationales Regelwerk, das „Energiesicherheit als kooperatives Miteinander von Produzenten-, Transit- und Abnehmerstaaten begreift“. Die Formulierung lässt offen, ob damit die Energiecharta gemeint ist oder ein neues Abkommen, das russische Bedenken aufnimmt. Auch der Koordinator für die deutsch-russischen Beziehungen im Auswärtigen Amt, Andreas Schockenhoff, bestand zuletzt nicht mehr auf der Charta: „Entscheidend ist nicht ein Text, entscheidend sind stabile, langfristige und sachorientierte Energiebeziehungen

sowie ein verantwortliches Verhalten auf den Energiemärkten.“ (Interview im *Rheinischen Merkur*, 5. Oktober 2006, Seite 7) Änderungen der bestehenden Charta oder die Ausarbeitung eines neuen Vertragsrahmens werden die Bundesregierung schon wegen ihres G-8-Vorsitzes im kommenden Jahr beschäftigen.

Die Zukunft der Energiebeziehungen stellt aus heutiger Sicht zugleich die wichtigste Unbekannte in den Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen dar. Im günstigsten Fall gehen beide Seiten aufeinander zu. Im ungünstigeren, aber wahrscheinlichen Fall werden weder die EU noch Russland mit einer Stimme sprechen. Schließlich blicken nicht nur alte und neue EU-Mitglieder mit unterschiedlichen Empfindungen nach Moskau. Umgekehrt verhält es sich ebenso: Während die staatsmonopolistische Kreml-Fraktion die von ihr betriebene Renationalisierung der Energieindustrie um keinen Preis aufgeben will, ist der wirtschaftsliberale Flügel um den möglichen Putin-Nachfolger Dmitrij Medwedjew an westlichen Investoren und der Beteiligung an europäischen Energienetzen interessiert. Russlandkenner rechnen daher nicht mit einem Kurswechsel Moskaus vor den nächsten Wahlen. Am 7. Dezember kommenden Jahres wird die Duma neu bestimmt, im März 2008 der Präsident.

Deshalb wird Deutschland während seines Ratsvorsitzes die Verhandlungen über ein neues Russland-Abkommen nur anschieben und zwischen den Mitgliedstaaten vermitteln können. Abgeschlossen werden diese Konsultationen frühestens 2008, was aller Erfahrung nach schnell wäre. Die vertragliche Fixierung der „Gemeinsamen Räume“ nahm zwei volle Jahre in Anspruch – auch das ein Zeichen wechselseitiger Ernüchterung.