



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 12/2015

Russland und Europa im Jahr 2030: Konflikt oder Kooperation?

von *Sir Andrew Wood*

Die russische Haltung gegenüber Europa und den USA hat sich massiv verändert und macht jede Art von Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit in Europa und anderen Regionen zunehmend schwieriger. Nachdem die Vorstellung einer westlich inspirierten Modernisierung Russlands vom Tisch ist und sich Präsident Putin als „starker Mann“ präsentiert, wird sich das in absehbarer Zeit auch nicht ändern. Der Abschwung der russischen Wirtschaft und die Überlebensängste des Regimes komplizieren die Situation zusätzlich. Unter diesen Bedingungen ist jeder Vorschlag zur Schaffung neuer Sicherheitsinstitutionen zwecklos. Der Westen sollte stattdessen geduldig und in seiner derzeitigen Haltung gegenüber dem Kreml konsequent bleiben.

Enttäuschte Hoffnungen im Westen

Die langfristigen strategischen Interessen Europas im Verhältnis zu Russland sind leicht zu beschreiben, aber in der Praxis zunehmend schwieriger umzusetzen: erstens ein Russland, das mit sich und seinen Nachbarn im Frieden ist, zweitens ein Russland mit einer wachsenden und sicher in die Weltwirtschaft integrierten Volkswirtschaft, und drittens ein Russland, welches sein kulturelles und intellektuelles Erbe als selbstbewusster Akteur im europäischen Kontext wiederaufnimmt.

Hierbei handelt es sich natürlich um sehr allgemeine Ziele. Bis zu ihrer endgültigen Umsetzung wäre eine ganze Reihe von Zwischenschritten erforderlich, wie zum Beispiel die volle und verantwortliche Mitgliedschaft in entsprechend angepassten europäischen oder transatlantischen Institutionen oder ein stetiger Fortschritt in Richtung einer solchen Mitgliedschaft. Die Zielsetzung hinter solchen Vorhaben würde sich aber genauso mit den nationalen Interessen Russlands decken wie sie im allgemeinen Interesse Europas wäre. Die derzeitigen Herrscher Russlands teilen diese Ziele jedoch nicht.

Der russische Experte Wladislaw Inosemzew argumentierte kürzlich, der Westen habe einen schweren Fehler begangen, indem er im vergangenen Jahrzehnt nicht auf die Einbindung Russlands in europäische und transatlantische Institutionen hingearbeitet oder zumindest klargemacht habe, dass eine solche Einbindung Russlands im Laufe der Zeit ein primäres Ziel westlicher Politik sei. Vielleicht ist dem so, aber das Argument lässt die bestürzende Art und Weise außer Betracht, wie Russland sowohl vor als auch nach dem Zerfall der UdSSR und dem fehlgeschlagenen Putschversuch gegen Gorbatschow im Jahr 1991 mit den eigenen Schwierigkeiten umgegangen ist. Im Laufe der Jahre ist so einiges geschehen, um Russlands Nachbarn angesichts möglicher Entwicklungen in Russland in Angst und Schrecken zu versetzen, und zwar auch schon vor der Annexion der Krim im Februar 2014. Die bequeme Annahme, dass sich Russland letztendlich im eigenen Interesse zu einem, wenn vielleicht auch blassen, Ebenbild der anderen im Übergang aus ihrer sozi-

alistischen Vergangenheit befindlichen Staaten entwickeln werde, hat sich nicht bewahrheitet. Nun herrscht im Westen in Bezug auf Russlands Zukunft eher ein grundsätzlicher Pessimismus vor.

Russische Überzeugungen

Das russische Establishment hat sich mit zunehmender Geschwindigkeit von dem Gedanken entfernt, dass Russland ein „normales“ Land im Sinne dessen werden könne, was russische „Verwestlicher“ in den frühen 90er Jahren gehofft hatten. Ganz im Gegenteil herrscht inzwischen die Überzeugung vor, die Präsident Putin in seiner Rede im Rahmen des Treffens des „Waldai-Klubs“ am 24. Oktober 2015 in Sotschi erneut dargelegt hat: Russland ist Opfer einer Belagerung und sieht sich einem feindlichen Westen gegenüber, der durch die böartigen Vereinigten Staaten gesteuert wird. Zur Stützung dieses verbitterten Narzissmus hat sich eine regelrechte Legende entwickelt. Diese spiegelt teilweise die verdrängte russische Erkenntnis wider, den Übergang von der autoritären Vergangenheit zu einer sicheren und verantwortungsvollen Regierungsführung nicht zustande gebracht zu haben, die echte Sicherheit und Wohlstand bringen würde. Auf jeden Fall veranschaulicht sie die Blindheit des Kreml und seiner tragenden Kader für die Reaktionen anderer Länder auf das häufig gezeigte Verhalten Russlands. Putin erklärte dem „Waldai-Klub“:

- erstens, dass die Sieger des zweiten Weltkriegs ein System eingerichtet hätten, dessen Stabilität unter anderem darauf beruhe, dass seine „Gründungsväter“ Respekt voreinander hätten, sich nicht unter Druck setzten, und sich um Einigung bemühten. Ähnlich äußerte er sich, als er während seines Vortrags vor der Eröffnungssitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen in diesem Jahr das Jalta-Abkommen lobte. Selbst ein flüchtiger Blick auf die Geschichte des Kalten Krieges offenbart jedoch, dass Europa und die Welt dank des Jalta-Systems keineswegs sicher waren.
- zweitens, dass der Kalte Krieg nicht mit einem Friedensvertrag geendet habe, der klare und transparente Regeln festlegte, wie er es Putins implizierter Meinung nach hätte tun sollen. Tatsächlich aber traten zum Zeitpunkt der Auflösung der UdSSR eine ganze Reihe von Regeln in Kraft, wie zum Beispiel die INF-Verträge, der KSE-Vertrag, die Schlussakte von Helsinki, der START-Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen, die OSZE und die internationalen Sicherheitsgarantien für die Ukraine. Moskau war in allen Fällen an der Aushandlung beteiligt. Niemand kann überdies ein eindeutiges Datum für das Ende des Kalten Krieges nennen, was die Idee, dass dies ein durch einen formellen Vertrag beizulegender Konflikt gewesen sei, wirklichkeitsfremd bis absurd erscheinen lässt.
- drittens, dass die USA „und ihre Satelliten“, wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich und Deutschland, das Völkerrecht verdrängt hätten und „die totale Kontrolle über die Massenmedien“ ausübten. Putin lässt sich regelmäßig über die Bösartigkeit der Vereinigten Staaten aus und arbeitete sich auch in Sotschi an diesem Thema ab. Aber befinden wir uns tatsächlich in einer Zeit unipolarer Vorherrschaft? Die europäische Kritik am Versäumnis der Obama-Regierung, in internationalen Angelegenheiten eine angemessene Führungsrolle einzunehmen, legt das Gegenteil nahe.
- viertens, dass die Vereinigten Staaten eine weltweite Welle von Farbrevolutionen initiiert hätten, welche zu internationalem Chaos geführt habe. Tatsächlich waren es aber die Versäumnisse der betreffenden Machthaber, die zu Volksaufständen geführt haben, und nicht die Einmischung der allmächtigen und unendlich gerissenen Vereinigten Staaten. Die Resultate kamen dem Westen auch nicht immer gelegen – wenn es also so ist, dass die Amerikaner Farbrevolutionen anzetteln, dann machen sie das nicht besonders gut.
- fünftens, dass Russland nicht zu dem Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine konsultiert worden sei und Russlands Einwände übergangen worden seien, was zum gewaltsamen Sturz der rechtmäßigen Regierung in Kiew geführt habe. Das ist eine weitere Unwahrheit, und Putin hat dies auch sicher irgendwann einmal gewusst.

Die Äußerungen des russischen Präsidenten in Sotschi waren keineswegs außergewöhnlich. Sie waren ganz im Gegenteil eine weitere Wiederholung von Russlands Selbstbild als belagerte Festung, ein Bild, welches die russische Vorstellungswelt fest im Griff hat. Es wäre zwar falsch, die Langlebigkeit und Kraft dieses Bildes überzubewerten, aber es passt zu der Atmosphäre, die in Russland durch eineinhalb Jahre Hyper-Patriotismus entstanden ist. Es hat auch einen gewissen Einfluss auf die Meinungsbildung im Ausland, auch dort, wo man bereits von der Verderbtheit der Vereinigten Staaten überzeugt ist. Die interessante Frage ist aber, inwiefern Putin dieses spezielle Narrativ selbst glaubt. Vermutlich weitgehend. In der Wiederholung liegt Überzeugungskraft, und er hat Derartiges über die Jahre immer häufiger gesagt. Diejenigen, die ihm unterstehen, werden wissen, was gut ankommt, und dementsprechend wird ihre Berichterstattung an den Kreml wohl aussehen. Putin ist de facto seit sechzehn Jahren an der Macht. Um Russland steht es innenpolitisch nicht gut, und Staatschefs, die zu lange im Amt sind, kompensieren Probleme im Inland, die sie nicht lösen können, oft durch ein verstärktes Interesse an auswärtigen Angelegenheiten. Die persönlichen Gefühle und Überzeugungen „starker Männer“ an der Spitze sind staatswichtig. Einige der außenpolitischen Entscheidungen, die Putin seit seiner Rückkehr in den Kreml im Mai 2012 getroffen hat, scheinen eher spontane Entschlüsse als das Ergebnis einer Debatte und einer Prüfung in geregelten Verfahren zu sein.

Neue Regeln?

Putin hat bereits in der Vergangenheit argumentiert, dass für internationale Angelegenheiten neue Verhaltensregeln vereinbart werden sollten – auch am 24. Oktober in Sotschi hat er dies wiederholt. Er hat jedoch bis jetzt nicht konkretisiert, welche Regeln dies sein sollten. Am nächsten ist er dem gekommen, als er vorschlug, dass „mächtige regionale Organisationen“ gemeinsam handeln sollten. Die Idee passt zweifellos gut zum Streben nach und zum Schutz von Einflusszonen – wie jener, der die Ukraine nicht beitreten wollte. Doch obgleich Russland Mitglied in einer Reihe regionaler Organisationen ist, hat der Kreml bemerkenswerterweise keine verlässlichen Freunde. Auffällig war, dass Putins militärisches Abenteuer in Syrien während des am 15. und 16. Oktober stattfindenden Treffens der Staats- und Regierungschefs der GUS in Astana keine Unterstützung erfuhr. Seine Kollegen in der Eurasischen Union haben sich Berichten zufolge ganz im Gegenteil besorgt über Russlands jüngstes Verhalten geäußert.

Wenn wir in Europa bis zum Jahr 2030 eine verlässliche Sicherheitsarchitektur erreichen wollen, die Russland einbezieht, dann erfordert dies ein gewisses gemeinsames Verständnis der zugrundeliegenden Fakten, wie jenes, das während des Kalten Krieges zumindest zum Teil vorherrschte. Dieses fehlt zwischen Russland und dem Westen derzeit. Putin verschließt die Augen vor offensichtlichen Wahrheiten, beispielsweise in Bezug auf die Ukraine und Syrien. Die Schaffung eines einvernehmlichen und verlässlichen Sicherheitssystems würde zwischen den Staats- und Regierungschefs, die versuchen, ein solches System zu errichten, auch ein gewisses Maß an Vertrauen erfordern, und das fehlt derzeit ebenfalls. Außerdem müsste ein ausreichendes generelles Vertrauen in die Zukunft der an der Entwicklung dieser Struktur beteiligten Länder bestehen. Russlands Zukunft hingegen ist ungewiss.

Fünf Risiken für Russland

Der russische Staat wird von einer kleiner werdenden Gruppe um Putin beherrscht, deren Macht nicht durch unabhängige und autonome Institutionen begrenzt wird. Der Präsident scheint keine feste Gruppe von Ratgebern zu haben, wodurch sowohl der Informationsfluss als auch die Entscheidungsfindung verzerrt wird. Beobachter behaupten, dass er, wenn überhaupt, je nach Anlass nur auf vier oder fünf Personen hört, deren Konstellation jedoch variiert. Putin ist aber der Dreh- und Angelpunkt eines Systems, und kein Diktator. Er muss die Interessen der von ihm ernannten Zuständigen für die Verwaltung der großen Wirtschaftssparten berücksichtigen sowie die der gesamten davon abhängenden Bürokratie, insbesondere der Sicherheitsorgane. Es dürfte klar sein, dass dies eine personalisierte, korrumpierte und letztendlich verwundbare Konstellation ist.

Bei seiner Rückkehr in den Kreml im Mai 2012 und nach den Unruhen von 2011/2012 wandte sich Putin von den unter Medwedew erörterten Ideen zur Diversifizierung der Wirtschaft ab. Anstelle dessen trat eine stärkere staatliche Kontrolle, ausgeübt durch von ihm ernannte Personen, eine zunehmende Unterdrückung jeglicher Kritik sowie eine stärkere Verfolgung des Ziels, als Großmacht mit einer anerkannten Interessensphäre respektiert zu werden. Aufrufe zur Wachsamkeit gegen die Gefahr einer Farbrevolution in Russland bleiben ein wesentliches Thema in der Rhetorik des Regimes. Diese im Wesentlichen defensive Politik, die auf dem Selbsterhaltungstrieb des Kreises um Putin basiert, hat mindestens fünf schwerwiegende Folgen für Russland:

- Das Modell der Rentenökonomie, das zwischen 2000 und 2008 auf der Nutzung der aus Rohstoffen erzielten Einnahmen beruhte, war bereits vor der Rückkehr Putins in den Kreml im Jahr 2012 am Ende. Die russische Wirtschaft litt bereits vor der Ukraine-Krise unter unzureichenden Investitionen. Die Wirtschaftsleistung hat hierdurch und natürlich durch den Verfall des Ölpreises einen Einbruch verzeichnet, aber die Hauptursachen der fortwährenden Probleme liegen in der Unfähigkeit oder Angst des herrschenden Kreises, sich den Risiken des Wandels zu stellen. Die Regierung scheint keine Antworten parat zu haben, außer auf das Beste zu hoffen.
- Die Regionen sind wachsenden finanziellen Belastungen ausgesetzt, sollen aber dennoch die sozialen und anderweitigen Verpflichtungen erfüllen, die ihnen Putin mit seinen Mai-Erlassen im Jahr 2012 auferlegt hat. Bildungs- und Gesundheitsausgaben wurden zugunsten von Militärausgaben gekürzt, mit fragwürdigem Ergebnis. Das Gleiche gilt für die Infrastruktur.
- In dem Maße wie das verteilbare Vermögen innerhalb des Putin-Systems schrumpft, intensivieren sich interne Machtkämpfe um die verfügbaren Mittel. Paradoxerweise ist das Ergebnis zumindest im Moment nicht der Ruf nach Wandel, sondern der nach einer Stärkung des Systems zugunsten von Einzelinteressen. Aber der Sturz bisheriger treuer Anhänger wie Wladimir Jakunin, der den Eisenbahnsektor fest in der Hand zu haben schien, und die Entlassung einiger Gouverneure wie die von Komi und Sachalin deuten auf Spannungen innerhalb der regierenden Gruppe hin.
- Der besondere Fall von Tschetschenien ist ein weiteres Anzeichen dafür und für ein umfassenderes Problem in Russland – die Gewährleistung des zentralen Gewaltmonopols. Ramsan Kadyrow verfügt innerhalb Tschetscheniens über dieses Monopol und außerhalb über die Fähigkeit, töten zu lassen, sowohl in Russland als auch andernorts. Semi-autorisierte Gewalt ist inzwischen ein Markenzeichen des russischen Systems, wobei die unmittelbaren Täter manchmal identifiziert und sogar verfolgt werden, niemals aber die eigentlichen Verantwortlichen.
- Die Gerichte sind immer noch so fügsam wie eh und je, und die Bürokratie ist immer noch genauso räuberisch.

Diese Beobachtungen sind Beispiele einer verfallenden Struktur, aber nicht unbedingt eines irreparablen Schadens. Für Putin allerdings ist es zu spät, den Kurs zu wechseln, selbst wenn er das wollte. Ein „starker Mann“ und insbesondere einer, der zu Zwangsmitteln gegriffen hat, kann keine Fehler zugeben, ganz gleich wie hoch seine Umfragewerte zu sein scheinen. Er bedient sich des Nationalismus als Hauptquelle seiner Autorität, aber dieser muss in regelmäßigen Abständen befeuert werden, damit er seine Anziehungskraft behält. Ein Teil dieser Anziehungskraft liegt in der Angst davor, was passieren würde, wenn Putin nicht mehr an der Macht wäre. Es ist aber ein Zeichen der Schwäche, dass niemand in Russland oder außerhalb sagen kann, was passieren würde beziehungsweise passieren wird, wenn er geht. Russland hängt in der Schwebe und hat kein bestimmtes Ziel. Die herrschende Clique hat keine zukunftsfähige Perspektive, die einem anderen Zweck dient als der Selbsterhaltung. Es wird manchmal argumentiert, dass wer auch immer Putin nachfolge noch schlimmer sein werde als er, aber in Wahrheit gibt es kein effektives System für die Nachfolge. Er kann nicht selbst einen Erben ins Spiel bringen ohne seine eigene Macht zu gefährden und

sein unmittelbares Umfeld zu spalten. Ein jeder Erbe, beziehungsweise rein theoretisch auch jede Erbin, wird eine eigene Agenda haben, die, ob sie bereits feststeht oder nicht, auf eine Verbesserung oder Verschlimmerung der Lage abzielt. Es wird für Russland schwierig werden, wie auch immer diese Entscheidung ausfällt. Der Westen sollte auf eine stürmische Übergangszeit gefasst sein.

Schlussfolgerungen

Zunächst einmal wäre es ein Fehler, unter den gegenwärtig und absehbar in Zukunft vorherrschenden Bedingungen zu versuchen, eine neue breite Sicherheitsarchitektur anzulegen, um Russland wirksamer einzu beziehen. Die während der Präsidentschaft Medwedews, als die Bedingungen noch besser waren, von den Russen ins Gespräch gebrachten Vorschläge waren haltlos. Putins Spekulation, dass regionale Zentren mit der Zusammenarbeit beauftragt werden könnten, ist in Wahrheit durch die Vorstellung bedingt, dass kleinere Staaten durch größere Mächte angeleitet werden sollten – gemeint sind Moskau, Washington und Peking. Ist Kiew nun bereit, der Eurasischen Union beizutreten? Mit Sicherheit nicht.

Zweitens ist der zukünftige Kurs Russlands in jedem Fall zu ungewiss, als dass ein neu ersonnenes Sicherheitssystem wirksam sein könnte, während Putin und der Putinismus herrschen. Das Willkürliche ist die Essenz seiner Herrschaft.

Drittens ist die Herangehensweise des Kreml, beispielsweise bei der Lösung der Ukraine-Krise, nicht durch das Geben und Nehmen diplomatischer Verhandlungen bestimmt, sondern durch das Erkennen des Möglichen sowie der Risiken, zu schnell zu weit zu gehen. Der Westen hat daher zu Recht im Rahmen der NATO und im weiteren Sinne der EU auf seine eigenen Sicherheitsinteressen geachtet. Die Stärkung dieser Institutionen war eine notwendige Vorbedingung, um vielleicht zu gegebener Zeit eine tragfähige Lösung des Ukraine-Problems zu erzielen und Russland zu der Einsicht zu bewegen, dass seine Übergriffe einen hohen und unangenehmen Preis haben. Jede Lösung muss gewährleisten, dass die Ukraine die volle Kontrolle über die eigenen Grenzen wiedererlangt, wenn sie langfristig Bestand haben soll.

Viertens schließt nichts von alledem eine westliche Zusammenarbeit mit Russland in Bezug auf einzelne Themen aus, bei denen gegenseitige Interessen und Erwartungen definiert und auf verantwortliche Weise ausgeglichen werden können. Syrien ist jedoch kein solcher Fall.

Fünftens erfordert der Umgang mit Russland Geduld und Konsequenz. Die Führung des Landes und große Teile der Bevölkerung sind in einem verzerrten, ja verbitterten antiwestlichen Narrativ gefangen, welches sich auf die Vereinigten Staaten konzentriert. Aber Russland erlebt auch eine innere Krise. Putin und seine Clique haben dafür keine Lösung. Wenn sich der Westen gegen Putin stellt und den Putinismus kritisiert, sollte er dabei auch versuchen, die Botschaft zu vermitteln, dass wir als gemeinsames, langfristiges strategisches Interesse entschieden auf eine freundlichere Entwicklung in Russland hoffen.

Sir Andrew Wood ist Associate Fellow im Russland- und Eurasienprogramm des Chatham House und war von 1995 bis 2000 Botschafter des Vereinigten Königreichs in Moskau.