

Jan Menzer (Hrsg.)

Budrich
UniPress

Deutschland und seine östlichen Nachbarn

Eine Studie zur Gestaltung
einer „vorausschauenden Außenpolitik“

Deutschland und seine östlichen Nachbarn

Jan Menzer (Hrsg.)

Deutschland und seine östlichen Nachbarn

Eine Studie zur Gestaltung einer
„vorausschauenden Außenpolitik“

Budrich UniPress Ltd.
Opladen • Berlin • Toronto 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2020 Dieses Werk ist beim Verlag Budrich UniPress erschienen und steht unter der Creative Commons Lizenz Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung bei Verwendung der gleichen CC-BY-SA 4.0-Lizenz und unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://doi.org/10.3224/86388807>)
Eine kostenpflichtige Druckversion kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-86388-807-7
eISBN 978-3-86388-400-0
DOI 10.3224/86388807

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow –
<http://www.lehfeldtgraphic.de>
Typografisches Lektorat: Anja Borkam, Jena
Gedruckte Exemplare: Books on Demand GmbH, Norderstedt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Einleitung.....	9
<i>Jan Menzer</i>	
Chancen und Grenzen vorausschauender Außenpolitik.....	11
<i>Jan Menzer</i>	
Der Russland-Ukraine-Konflikt zwischen Trumps Amerika und Putins Russland.....	19
<i>Illya Khodyeyev</i>	
Konsequenzen für die vorausschauende Außen- und Verteidigungspolitik Deutschlands aus dem „unerklärten“ hybriden Krieg Russlands in der Ukraine.....	45
<i>Charlotte Fechter</i>	
Deutschland und seine östlichen Nachbarn: Zur Gestaltung einer vorausschauenden Energiepolitik.....	63
<i>Alexandra Ohkrimenko</i>	
Deutsche Zentralasienpolitik.....	75
<i>Jurij Sargelis</i>	
Die Integrationsprojekte im postsowjetischen Zentralasien.....	85
<i>Julia Bar</i>	
Kasachstan im geopolitischen Dreieck zwischen China, Russland und dem Westen: Perspektiven und Spielräume der deutschen Außenpolitik.....	95
Autorenverzeichnis.....	107

Vorwort

Das Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS) ist ein innovativer und zukunftsweisender Thinktank mit Sitz in Brühl (Rheinland), der neben der Nachwuchsförderung auch politikwissenschaftliche Forschung betreibt. Der Schwerpunkt unserer Arbeit liegt in den Bereichen der internationalen Beziehungen, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Europapolitik. In regionalen und thematischen Forschungsgruppen führen wir gemeinsame Forschungs- und Publikationsprojekte durch.

Die KFIBS-Forschungsgruppe Osteuropa / Kaukasus / Zentralasien hat unter der Leitung von Jan Menzer und unter Mitwirkung von Forschungsgruppenmitgliedern und Gastautorinnen und Gastautoren eine Studie zu den Möglichkeiten vorausschauender deutscher Außenpolitik verfasst. Im Fokus stehen dabei Deutschlands östliche Nachbarn Russland, die Ukraine und Zentralasien. Hintergrund der KFIBS-Studie war die für den Westen überraschende Annexion der Krim im März 2014 durch Russland. Die Autorinnen und Autoren sind dabei der erkenntnisleitenden Frage nachgegangen, welche potenziellen Risiken zu Bedrohungen werden könnten, wenn sie von außenpolitischen Entscheidungsträgern nicht bedacht werden. Umgekehrt geht es darum, auch Potenziale für mehr sicherheitspolitische, diplomatische oder wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erkennen.

Das Buch richtet sich an außenpolitische Entscheidungsträger und Multiplikatoren, aber auch an Forschende, Lehrende, Studierende und nicht zuletzt an Medienvertreter. Es soll damit auch einen substanziellen Beitrag zur wissenschaftlichen Politikberatung leisten. Die Autorinnen und Autoren haben dabei im Vergleich keineswegs gleiche Ansichten und kommen auch nicht zu den gleichen Schlussfolgerungen. Vielmehr soll versucht werden, neue Denkanstöße in der außenpolitischen Entscheidungsfindung sowie in der politischen und wissenschaftlichen Debatte zu geben.

Ich danke dem Forschungsgruppensprecher und Herausgeber der vorliegenden KFIBS-Studie, Herrn Jan Menzer, sowie den Autorinnen und Autoren für ihre Arbeit und das damit verbundene Engagement.

Dr. phil. Sascha Arnautović, Politikwissenschaftler,
Vorstandsvorsitzender und Geschäftsführer des KFIBS e.V.

Einleitung

Nach weitgehender Umsetzung der EU- und NATO-Erweiterung um die Jahrtausendwende gerieten die Staaten Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens zunehmend aus dem Blickfeld der wissenschaftlichen Analyse. Der islamistisch motivierte internationale Terrorismus, der Einsatz in Afghanistan, der Irakkrieg, aber auch die internationale Finanz- und Eurokrise dominierten die wissenschaftliche Debatte. Die Annexion der Krim durch Russland im März 2014 und der Beginn der kriegesischen Auseinandersetzungen mit den von Russland unterstützten Separatisten in der Ostukraine rückten die Region des postsowjetischen Raumes wieder ins Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Im Nachhinein stellt sich die Frage, ob die Auseinandersetzungen um die Ukraine tatsächlich so überraschend waren. Russlands Präsident Wladimir Putin hat bereits im Jahr 2007 den Zerfall der Sowjetunion als „größte geopolitische Katastrophe des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Hinzu kam der Krieg in Georgien. Die überraschende Annexion der Krim hat die Ukraine, Deutschland und die westliche Staatengemeinschaft schockiert und damit die gesamte Region wieder in den Mittelpunkt der Weltpolitik gerückt.

Wenig später hat die ansteigende Anzahl der Krisen in und um Europa herum die Krim-Annexion auch schnell wieder vom 1. Platz der außenpolitischen Debatte verdrängt. Die in der Flüchtlingskrise diskutierten Lösungen haben die Europäische Union tief gespalten. Zudem hat die stark angestiegene Zahl der in Europa und vor allem in Deutschland einwandernden Flüchtlinge die Auswirkungen außenpolitischer Krisenherde sozusagen „vor die eigene Haustür“ gebracht. Gleiches gilt für die inzwischen unmittelbar gewordene Bedrohung durch islamistische Terroranschläge. Der Krieg in Syrien verlangt auch eine engere Zusammenarbeit mit Russland.

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach der Wiedervereinigung und der EU- und NATO-Erweiterung nicht nur geografisch, sondern auch politisch und wirtschaftlich ins Zentrum Europas gerückt. Ob freiwillig oder nicht, durch den Machtzuwachs wird Deutschland eine Führungsrolle in Europa zugeschrieben. Bundespräsident Joachim Gauck hat bereits auf der 50. Münchener Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 die Forderung erhoben, Deutschland müsse mehr Verantwortung in der Welt übernehmen. Diese Forderung wird von vielen politischen Entscheidungsträgern geteilt. Mehr Verantwortung kann mehr Geld für die Außenpolitik bedeuten, mehr Diplomatie und Vermittlung, mehr Entwicklungshilfe, aber auch mehr Interventionen. Mehr Verantwortung bedeutet aber vor allem, bei jeder politischen Entscheidung auch ihre Folgewirkungen im Blick zu haben.

Am Tag der Deutschen Einheit, am 3. Oktober 1990, erklärte der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker, es sei Aufgabe eines wiedervereinigten Deutschlands, „dem Frieden in der Welt zu dienen“. Damals bestand die Hoffnung, dass außenpolitische Krisen und militärische Konflikte der gegenwärtigen Größenordnung der Vergangenheit angehören würden. Richtig ist aber auch, dass Frieden nicht durch ein Heraushalten aus Konflikten gesichert werden kann.

Der Einsatz außenpolitischer Instrumente, ob beispielsweise Diplomatie, Entwicklungshilfe oder Intervention, muss stets auf seine Folgewirkungen bedacht werden. Die Autorinnen und Autoren der Studie bekennen sich zur Notwendigkeit einer „vorausschauenden Außenpolitik“. Eine „vorausschauende deutsche Außenpolitik“ sehen wir dabei grundlegenden Werten und Interessen verpflichtet:

1. der Förderung des Friedens,
2. der Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten,
3. den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit,
4. dem freien Selbstbestimmungsrecht der Völker,
5. der Förderung von Handel und Wohlstand und
6. dem Schutz unserer natürlichen Ressourcen.

In den Staaten Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens existieren weit über die Ukraine-Krise hinaus eine Vielzahl sogenannte „eingefrorene“, aber auch kaum wahrgenommene oder gänzlich unbekannte Konflikte. Einen Teil davon greifen die Autorinnen und Autoren der Studie heraus. Potenzielle Krisenherde bedürfen einer Analyse, bevor sie akut werden, um politische Entscheidungen besser in ihren Folgen und Kosten einzuschätzen.

Mit der Studie verfolgen wir das Ziel, einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten und mit Blick auf Osteuropa, den Kaukasus und Zentralasien Vorschläge für eine „vorausschauende deutsche Außenpolitik“ zu entwickeln. Die Beiträge zur „vorausschauenden“ Außenpolitikforschung arbeiten verschiedene Optionen für außenpolitisches Handeln (oder Nichthandeln) Deutschlands heraus. Im Ergebnis leiten wir daraus mögliche Entwicklungsszenarien ab, anhand derer die Folgen außenpolitischen Handelns oder Nichthandelns deutlich werden.

Die Ergebnisse der Studie richten sich an außenpolitische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Deutschland. Wir wollen damit einen Beitrag zur wissenschaftlichen Politikberatung leisten.

Chancen und Grenzen vorausschauender Außenpolitik

Jan Menzer

Vor über 25 Jahren leiteten zahlreiche Revolutionen in Mittel- und Osteuropa das Ende der kommunistischen Herrschaftsformen in ihren Ländern ein. Der damit verbundene Zerfall der Sowjetunion führte zum Beginn einer neuen Epoche. Der Ost-West-Konflikt gehörte scheinbar der Vergangenheit an. Das in Osteuropa entstandene Sicherheitsvakuum wurde schnell durch die Erweiterung der NATO und der Europäischen Union ausgefüllt. Nach zwei verheerenden Weltkriegen und vier Jahrzehnten der Teilung endete das bewegte 20. Jahrhundert für Deutschland nicht nur mit der Wiedervereinigung, sondern noch dazu in einem Umfeld von Freunden und Partnern.

Die USA schienen die einzige verbliebene Weltmacht zu sein, die nun ausgedrückt mit den Worten von Zbigniew Brzezinski auf dem „großen Schachbrett“ Eurasien ihre Vorherrschaft zur Etablierung einer neuen Weltordnung sichern müsse.¹ Das von Brzezinski dazu verfasste Buch erschien 1997 in einer Zeit, die Analytiker als „unipolare Weltordnung“ bezeichnen.² Zahlreiche Diktaturen stürzten in den Jahren 1989 bis 1992 und auch in den Folgejahren. Teilweise resultierten die Regimewechsel aus dem freien Willen der Völker, teilweise wurden sie von außen herbeigeführt. Gestützt durch die Theorien vom demokratischen Frieden, denen zufolge Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, sollte die globale Demokratieförderung Frieden und Wohlstand sichern.

25 Jahre später hat sich die Welt anders entwickelt, als erwartet. Noch als deutscher Außenminister stellte Frank-Walter Steinmeier fest:

„Die Hoffnung, dass nach dem Ende des Kalten Krieges die Demokratie weltweit einen ungehinderten Siegeszug antritt, hat sich nicht bewahrheitet.“³

- 1 Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht: Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Kopp Verlag, Rottenburg, 2015
- 2 Vgl. dazu: Matthias Kennert, Die Mär von der unipolaren Weltordnung, Hegemonie in der Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 5/2015, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_5_2015.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 3 Frank-Walter Steinmeier, Deutsche Außenpolitik – Arbeit für den Frieden in unruhigen Zeiten, Deutschlands Neue Verantwortung, 2017, <http://www.deutschlands-verantwortung.de/beitraege/deutsche-au%C3%9Fenpolitik-arbeit-%C3%BCr-den-frieden-in-unruhigen-zeiten> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Das ist richtig, aber das ist es nicht allein. Wer hätte gedacht, dass nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes durch islamistische Terroristen eine Art Religionskrieg zu einer globalen Bedrohung wird? Wer hätte gedacht, dass es mit Donald Trump ausgerechnet ein US-Präsident sein würde, der die NATO als erster als „obsolet“ bezeichnen würde? Wer hätte gedacht, dass Großbritannien aus der EU austritt und der europäische Integrationsprozess durch die Migration aus Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens oder durch Bankenrettungen in eine existenzielle Krise gerät? Wer hätte gedacht, dass mit der Annexion der Krim durch Russland völkerrechtswidrige Grenzverschiebungen auf dem europäischen Kontinent wieder möglich werden? Und wer hätte gedacht, dass über technologische Entwicklungen wie das Internet Hackerangriffe und Fake-News eine Gesellschaft destabilisieren können?

Vorausschauende Außenpolitikforschung hat mit der Annexion der Krim durch Russland Konjunktur bekommen. Wer sich von Freunden und Partnern umgeben fühlt, hat keinen Anlass, über potenzielle Bedrohungen zu spekulieren. Aber ist Vorausschau wirklich nur Spekulation? Oder lässt der Blick in die Geschichte Trends erkennen, die wirklich Rückschlüsse auf die Zukunft zulassen?

Der Politikwissenschaftler Joachim Krause konstatiert, dass Übergangsperioden in der Geschichte immer dann zu Krieg und Instabilität führten, wenn es nicht gelang, neue politische Ordnungsmuster zu etablieren.⁴ Der globale Wandel, der zum Ende des Ost-West-Konfliktes führte, blieb zumindest weitgehend friedlich, weil es für dieses Ordnungsmuster ein Angebot gab. Die in den Jahren 1989 bis 1992 scheiternde kommunistische Welt fiel für den Westen als Bedrohung weg. Die globale Vorherrschaft der USA und die Erweiterung der EU und der NATO wurden möglich oder waren sogar notwendig, weil es andere attraktive Ordnungsmuster nicht gab. Die westliche Staatengemeinschaft handelte in dieser Situation geschlossen. Auch Russland betrieb zu Beginn der 1990er Jahre eine prowestliche oder zumindest kooperative Außenpolitik.

Ihren Alleinanspruch auf globale Führung haben die USA längst verloren. Die Welt ist multipolar geworden. Mit der Annexion der Krim hat Russland völkerrechtswidrig eine territoriale Expansion vorgenommen. Die Aussage des russischen Präsidenten Wladimir Putin, der Zerfall der Sowjetunion sei „die größte geopolitische Katastrophe des 21. Jahrhunderts“⁵, ist kein

4 Joachim Krause, Die neue Zeitenwende in den internationalen Beziehungen – Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, in: SIRIUS Zeitschrift für strategische Analysen, Stiftung Wissenschaft & Demokratie, 2017, Band 1, Heft 1, S. 3

5 Markus Wehner, Putins Ambitionen „Ich denke dabei nicht nur an die Krim“, FAZ, 8. September 2014,

Phantomschmerz. Sie ist ein Programm. 1,4 Milliarden Menschen leben in einem wirtschaftlich aufstrebenden China, das seinen hegemonialen Anspruch unter anderem in Form der Seitenstraßen-Initiative mit geschickter „soft-power“ ausbaut. Russland und China zeigen, dass autoritäre Regime sehr erfolgreich sein können. Ihre Staatsführungen legen dem Westen Demokratie sogar als Schwäche aus. Sie halten Meinungsvielfalt, Parteienkonkurrenz, das Gegenspiel von Regierung und Opposition, einklagbare Rechte, Minderheitenschutz und viele andere westliche Errungenschaften für ineffizient, wenn es um wirtschaftliche Modernisierung und einen starken Staat geht.

In den USA hat sich eine zutiefst gesplante und politisch polarisierte Gesellschaft herausgebildet. Die Polarisierung schwächt die Handlungsfähigkeit des Landes, auch international. US-Präsident Donald Trumps Forderung „America first“ gibt dem amerikanischen Volk das Versprechen, sich zurückzuholen, was das Land der Welt gegeben habe.⁶ Er verkennet dabei, dass die bisherige Ordnung der Welt den USA viele Vorteile brachte. Viele internationale Organisationen und Abkommen haben zu einer Verrechtlichung und Verregelung der internationalen Politik beigetragen, damit Staaten ihre Konflikte durch Kooperationen lösen können. Diese Strukturen sind amerikanisch geprägt.

Die internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts werden durch weitere Herausforderungen geprägt. Dazu gehören der Zerfall von Staaten, Pandemien, Migration, der transnationale Terrorismus, der Klimawandel, Nationalismus und daraus resultierend auch Separatismus, desweiteren hybride Bedrohungen und die Digitalisierung. Carlo Masala argumentiert, dass viele dieser Herausforderungen nicht neu seien.⁷ Ihre Akteure bedienen sich aber neuer Möglichkeiten. Die Digitalisierung hat mit rasender Geschwindigkeit eine technologische Revolution in Gang gesetzt. Die weltweite Vernetzung durch Informationstechnologien über das Internet und über Mobiltelefone führt dazu, dass Staaten die Kontrolle über Informationsflüsse verlieren. Natürlich kann man entgegenen, wozu Staaten diese Kontrolle brauchen? Der transnationale Terrorismus bedient sich jedoch dieser Informationstechnologien. Es werden Strategien entwickelt und Anschläge geplant, wenn die dahinter stehenden Netzwerke nicht verfolgt werden. Damit entsteht ein Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit, denn woher weiß der Staat, wer einem solchen Netzwerk angehört? Von der Vernetzung durch Informationstechnologien sind moderne Gesellschaften abhängig. Daher sind sie auch an dieser

<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/wie-putin-seit-jahren-seine-grossmachtplaene-umsetzt-13139437.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

6 Martin Bialecki, Zieht er durch, was er versprach? Was von Trump als Präsident zu erwarten ist, n-tv, 9. November 2016, <http://www.n-tv.de/politik/Was-von-Trump-als-Praesident-zu-erwarten-ist-article19044796.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

7 Carlo Masala, Welt-Unordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, Verlag C.H.Beck, München 2016, 2. Auflage 2018, S. 120

Stelle verwundbar.⁸ Störungen der Regierungskommunikation, der militärischen Kommunikation oder auch der Vernetzung der öffentlichen Infrastruktur können die Folge sein.

Damit gehen hybride Bedrohungen einher. Masala unterscheidet zwischen Risiken und Bedrohungen.⁹ Während Risiken zu einer Bedrohung werden können, steht hinter einer Bedrohung ein konkreter Akteur. Es sei laut Masala für staatliche Sicherheitspolitik nicht immer leicht, zu entscheiden, wann ein Risiko zur Bedrohung wird und welche Maßnahmen Erfolg versprechen. Auch hier ist die Ausbreitung des islamistischen Terrorismus ein geeignetes Beispiel. Al Quaida und der sogenannte „Islamische Staat“ haben über das Internet geworben und auch in der westlichen Welt viele Sympathisanten gefunden. Diese Sympathisanten sind auch für westliche Staaten ein Risiko. Woran aber erkennt man, wer wann zu einer Bedrohung werden könnte?

Der gegenwärtige Strukturwandel der internationalen Politik ist potenziell gefährlicher als vor einem Vierteljahrhundert. Es konkurrieren zahlreiche Ordnungsmuster, die gerade deshalb in der Konsequenz auch zu keiner Ordnung der Welt mehr zusammenzuführen sind. Joachim Krause nimmt in seinen Ausführungen dazu Bezug auf ein Zitat aus dem Weißbuch der Bundeswehr:

„Die internationale Ordnung, wie sie nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurde und noch heute mit ihren Organisationen und Institutionen den Rahmen der internationalen Politik setzt, ist im Umbruch.“¹⁰

Krause hält diesen Satz für unzutreffend, weil er falsch sei. Es sei nicht die internationale Ordnung „im Umbruch“, sondern diese Ordnung werde sogar in Frage gestellt.¹¹

Dieser Einschätzung ist Krause zuzustimmen. Allerdings sind dabei nicht jene Akteure das Problem, die sich in dieser Ordnung ohnehin nicht wiedergefunden haben. Vielmehr ist es die westliche Staatengemeinschaft selbst, die sich in Frage stellt. Die USA ziehen sich als ordnende Macht zurück und der Zusammenhalt der Europäischen Union ist in ernster Gefahr.

In seinem Buch über den „Aufstieg und Fall großer Mächte“ hat der britische Historiker Paul Kennedy herausgearbeitet, dass die Überdehnung der Macht über die eigenen wirtschaftlichen und militärischen Fähigkeiten hinaus

8 Ebenda, S. 138

9 Ebenda, S. 121

10 Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesregierung, Berlin, 2016, S. 28, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

11 Joachim Krause, Die neue Zeitenwende in den internationalen Beziehungen – Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, in: SIRIUS Zeitschrift für strategische Analysen, Stiftung Wissenschaft & Demokratie, Band 1, Heft 1, 2017, S. 17-18

ein wiederkehrender Ablauf aller Staaten mit hegemonialen Bestrebungen sei.¹² Schon 1987, dem Erscheinungsjahr des Buches, sah Kennedy die USA im „relativen Abstieg“.¹³ Er warnte schon damals jene, die den Zusammenbruch der Sowjetunion erhofften, denn Veränderungen hätten einen hohen Preis.

Deutsche Außenpolitiker fordern nicht deshalb das eigene Land zu mehr Verantwortung in der internationalen Politik auf, weil diese Forderung so populär wäre. Im Gegenteil. Sie handeln in dem Bewusstsein, dass die Forderungen der USA nach einer fairen Verteilung der Lasten in der NATO und nach mehr Einsatzbereitschaft der Europäer in internationalen Konflikten schon lange Symptom amerikanischer Machtüberdehnung sind. Umfragen kommen zu dem Schluss, dass die deutsche Gesellschaft einem stärkeren internationalen Engagement Deutschlands mehrheitlich skeptisch gegenübersteht.¹⁴

Das ist einerseits nachvollziehbar, denn die Konsequenz des Zweiten Weltkrieges war eine friedensorientierte Außenpolitik im Sinne einer Zivilmacht, die auf militärische Einsätze verzichtet. Es ist zum anderen nachvollziehbar, dass Politiker ungern für außenpolitische Verantwortung, insbesondere für militärisches Engagement und Aufrüstung werben. In seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ argumentierte Immanuel Kant, dass demokratische Gesellschaften eine höhere Friedensneigung hätten, weil die Kosten des Krieges von der Gesellschaft als Ganzes zu tragen seien.¹⁵ Demzufolge sind dem Wähler verantwortliche Entscheidungsträger hier in einer besonderen Begründungspflicht.

Andererseits ist Frieden ein Wert, den eine Gesellschaft zu verteidigen bereit sein muss. Frieden wird nicht bewahrt, indem Konflikte ignoriert werden. Noch weniger kann erwartet werden, dass andere Deutschland verteidigen, wenn Deutschland selbst nicht bereit ist, in gemeinsamen Bündnissen seinen Beitrag zu leisten. Der Frieden mit Russland wird nicht gewahrt, indem man das Sicherheitsbedürfnis der Baltischen Staaten oder der Ukraine ignoriert. Die wichtigste Botschaft ist aber vor allem: Ein verantwortungsvol-

12 Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall großer Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, S. Fischer Verlag, Frankfurt, 1987

13 Eon Bahr, Paul Kennedy verbindet Mut zur Prognose mit der Vorsicht des erfahrenen Historikers. Einen Königsweg gibt es nicht, *Zeit Online*, 2. April 1993, <https://www.zeit.de/1993/14/einen-koenigsweg-gibt-es-nicht> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

14 Einmischen oder zurückhalten? Eine repräsentative Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, Körber-Stiftung, Aktualisierung 2017, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/pdf/2017/Einmischen-oder-zurueckhalten-2017_deutsch.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

15 Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. Vollständige Neuausgabe mit einer Biographie des Autors*. hrsg. von Karl-Maria Guth, Hofenberg, Berlin, 2016

le deutsche Außenpolitik setzt nicht zwangsläufig nur auf mehr Militäreinsätze. Die Instrumente der Außenpolitik sind weit gefasst. Sie reichen unter anderem von diplomatischer Vermittlung über Entwicklungszusammenarbeit, Abrüstungsverträge und deren Kontrollvereinbarungen bis hin zur Durchsetzung berechtigter Wirtschaftsinteressen, vom Freihandel bis zur Investitionsförderung.

Mit dem Review-Prozess im Jahr 2014 hat das Auswärtige Amt die deutsche Außenpolitik einer Überprüfung unterzogen.¹⁶ Im Ergebnis sind Risiken und Bedrohungen definiert worden, denen die deutsche und europäische Politik begegnen muss. Es gibt Fehler, die die westliche Außenpolitik in eine Glaubwürdigkeitskrise geführt haben. Dazu gehört die mangelnde und unklare Definition von Zielen. Der Einsatz in Afghanistan ist Folge der Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001. Die das Land beherrschenden Taliban wurden als Urheber erkannt und bekämpft. In Afghanistan sollte eine Demokratie westlichen Vorbilds entstehen. Es ist aber kein Erfolg von Außenpolitik¹⁷, wenn in Afghanistan 18 Jahre danach die Taliban wieder stärker werden und das Land ohne eine militärische Präsenz des Westens im Chaos versinken würde. Es ist auch kein Erfolg von Außenpolitik, wenn der ohnehin umstrittene Einsatz der Amerikaner im Irak zu einer Instabilität in der Region führt, die die Entstehung des sogenannten „Islamischen Staates“ erst ermöglichte. Noch dazu waren die Interventionen des Westens zur Beseitigung von Bedrohungen mit anschließendem Demokratisierungsexport keineswegs immer uneigennützig.

Die Lehre der letzten beiden Jahrzehnte dürfte sein, dass Demokratie nicht von außen exportiert, sondern aus einer Gesellschaft heraus wachsen muss. Das einzige Land, in dem Demokratieexport funktionierte, war in Deutschland nach dem Jahr 1945. Dabei konnte Deutschland mit der Weimarer Republik bereits auf einer demokratischen Erfahrung aufbauen. Die Demokratie in Amerika, in Großbritannien, in Frankreich, in Deutschland und in anderen westlichen Ländern ist Ergebnis eines Prozesses, der über Jahrhunderte gewachsen war und dazu bis heute nicht frei von Fehlern, Scheitern und Neuanfang ist.

Der Strukturwandel ist aber nicht allein externen Faktoren zuzuschreiben. Der Bedeutungsverlust des Westens resultiert vor allem aus seiner Zerrissenheit. Dabei sind liberale und offene Gesellschaften mit transparenten Entscheidungsprozessen anfälliger für Polarisierungen und Fragmentierungen als Diktaturen. Das gilt umso mehr im Zeitalter der Digitalisierung und hyb-

16 Review 2014 - Außenpolitik weiter denken, Auswärtiges Amt, Berlin, 2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/140512-review-2014/262094> (zuletzt geöffnet: 29. Januar 2019)

17 Vgl. dazu: Carlo Masala, Welt-Unordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, Verlag C.H.Beck München, 2016, 2. Auflage, 2018, S. 32-46

rider Bedrohungen. Was bedeuten diese Beispiele für „vorausschauende Außenpolitikforschung“?

Es werden potenzielle Konflikte identifiziert und zugleich Indikatoren, unter welchen Bedingungen diese Konflikte eintreten könnten. Dazu gehören Empfehlungen oder das Gegenüberstellen von Handlungsoptionen, auf die politische Entscheidungsträger zurückgreifen können.

Klüfers, Masala, Tempel und Tsetsos definieren in ihrem Beitrag „Strategic Foresight – Die Zukunft antizipieren“:

„... das Instrument der Vorausschau (...) soll dazu dienen, adäquate Antworten auf Risiken und Gefahren des friedlichen Zusammenlebens zu finden.“¹⁸

Sie kategorisieren zudem Methoden zur Erstellung von Vorausschau. Am häufigsten werden demnach Szenariomethoden eingesetzt. Damit werden Zukunftsbilder generiert, in die Experteneinschätzungen zur Definition von Schlüsselfaktoren oder Modellierungen einfließen. Szenarienmethoden können ein Verständnis über Zukunftsbilder ermöglichen. Sie können ebenso Erkenntnisse zu Wechselwirkungen zwischen Ereignissen, Trends und Handlungen liefern. Normative Methoden setzen einen bestimmten Zukunftszustand voraus und ergründen die Handlungspfade dahin. Explorative Methoden eignen sich, mehrere Szenarios und damit Zukunftsbilder zu generieren. Prädikative Szenarios liefern dagegen eine einzelne deterministische Vorhersage der Zukunft. Unabhängig von Szenariomethoden, so argumentieren die Autoren, können expertenbasierte Methoden der Vorausschau auch für sich allein stehen.¹⁹ Sie könnten in Einzel- oder Gruppenarbeiten erfolgen. Beispielsweise werde die Delphi-Befragung als Kommunikationstechnik eingesetzt, bei der Experten in mehreren Durchläufen Fragen beantworten und abgleichen, bis Konvergenz und ein einheitliches Zukunftsbild entstanden ist. Auch Rollenspiele eignen sich zur Vorausschau. Aus den Ergebnissen sollten Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Präventive Handlungen dienen dazu, ein prognostiziertes Ereignis vor seinem Eintritt zu beeinflussen. Präemptive Handlungen stellen Maßnahmen dar, wenn ein Szenario unmittelbar bevorsteht. Proaktive Handlungen stellen einen initiativen Entschluss, der unabhängig von externen Faktoren gefasst werde, während reaktive Handlungen stets nur als „Antwort“ auf ein eingetretenes Ereignis verstanden werden kann.

Zurecht weisen die Autoren darauf hin, dass strategische Vorausschau darunter leidet, dass die Generierung von Zukunftsbildern empirisch nicht überprüft werden kann.²⁰ Hier werden die Grenzen der Vorausschau deutlich.

18 Philipp Klüfers/Carlo Masala/Tim Tempel/Konstantinos Tsetsos, Strategic Foresight – Die Zukunft antizipieren, in: SIRIUS Zeitschrift für strategische Analysen, Stiftung Wissenschaft & Demokratie, Band 1, Heft 1, 2017, S. 53

19 Ebenda, S. 56-58

20 Ebenda, S. 65-66

Es gibt aber noch andere Grenzen. Es stellt sich die Frage, ob Vorausschau immer öffentlich und transparent sein sollte? Der Entwurf von Zukunftsbildern unterstellt damit verbundenen Akteuren Absichten, Fähigkeiten und Unfähigkeiten beziehungsweise Erfolgs- oder Misserfolgsaussichten. Gerade in der internationalen Politik kann das zu Missverständnissen führen.

Es wird aber auch die Frage diskutiert, ob in einer stark vernetzten und komplexen Welt Strategie noch möglich ist.²¹ Entscheidend für die Außenpolitik sind dabei klare Ziele und Ergebnisorientierung. Komplexität und Unsicherheit gehören in der Außenpolitik mehr als in anderen Politikbereichen dazu. Der amerikanische Politikwissenschaftler Karl W. Deutsch ist bei dem Versuch, die Macht eines Staates zu messen, zu der Erkenntnis gekommen:

„Power ist the ability to afford not to learn.“²²

Keine Macht ist so groß, dass sie sich alles leisten kann. Das Überleben hängt davon ab, dazu zu lernen.

- 21 Strategiefähigkeit in der deutschen Außenpolitik, Policy Brief 07/11, Stiftung Neue Verantwortung, Berlin, 2011, https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/072011_policy_brief_strategiefahigkeit_aussenpolitik.pdf (zuletzt geöffnet: 29. Januar 2019)
- 22 Dieter Senghaas, Practising politics with Alert Senses. Remembering Karl W. Deutsch (1912-1992), Sociologický časopis/Czech Sociological Review, Vol. 48, No. 6, 2012, S. 1135-1144, http://sreview.soc.cas.cz/uploads/7f118a5cc41048e57f73f125b2db7a5280dbd4b6_2_Senghaas.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Der Russland-Ukraine-Konflikt zwischen Trumps Amerika und Putins Russland

Jan Menzer

Einleitung und Problembeschreibung

Mit der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 übernahm Russland auch deren Rechtsnachfolge. Die Ukraine gewann ihre Unabhängigkeit zurück. Sie verfügte damit über das drittgrößte Nuklearwaffenarsenal der Welt.¹ Die Ukraine gab diesen Bestand mit dem 1994 vereinbarten Budapester Memorandum an Russland ab und erhielt im Gegenzug die Zusage der USA, Großbritanniens und Russlands, die Souveränität und die territoriale Integrität der Ukraine zu achten. Mit der Krim-Annexion verstieß Russland gegen das Budapester Memorandum.² Die separatistischen Bestrebungen im Osten der Ukraine, die zur Gründung der sogenannten „Volksrepubliken“ Donezk und Lugansk führten, werden von Russland zudem unterstützt. Keiner der Vertragspartner des Memorandums hat zugunsten der Ukraine interveniert, weil die Konsequenzen einer militärischen Intervention gegen Russland sehr wahrscheinlich zu noch mehr Instabilität weit über die Region hinaus und zu einer hohen Opferzahl geführt hätte.

Deshalb haben sich US-Präsident Barack Obama sowie die Europäische Union mit Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel entschieden, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und Russlands Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine als Bruch des Völkerrechts und als Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine zu verurteilen und zumindest durch Sanktionen zu belegen.³

Im Management der Krise hat Deutschland für die EU eine Führungsrolle übernommen. Mit dem Minsker Abkommen haben Bundeskanzlerin Angela Merkel, der damalige französische Präsident Francois Hollande, der russische Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Petro Poroschenko

- 1 Benjamin Bidder, Nuklearer Phantomschmerz, Spiegel Online, 12. April 2010, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ehemalige-atommächte-nuklearer-phantomschmerz-a-688392.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 2 Roman Goncharenko, Die vergessenen Garantien der Ukraine, Deutsche Welle, 4. Dezember 2014, <http://www.dw.com/de/die-vergessenen-garantien-der-ukraine/a-18110670> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 3 USA und EU beschließen weitere Sanktionen gegen Russland, Zeit Online, 20. März 2014, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-03/krim-eu-usa-russland-sanktionen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

schenko Vereinbarungen getroffen, die zur Deeskalation und Befriedung des Konfliktes führen sollten. Die vier Länder sind auch Teilnehmer des Normandie-Formats, in dem unter Vermittlung Deutschlands und Frankreichs der Kontakt zwischen den Konfliktparteien Russland und Ukraine aufrechterhalten werden soll.

Das letzte Gipfeltreffen im Normandie-Format kam am 19. Oktober 2016 auf Initiative von Bundeskanzlerin Angela Merkel zustande. Die Kanzlerin verständigte sich mit den Präsidenten Russlands, Frankreichs und der Ukraine auf eine Roadmap, um die ins Stocken geratene Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wieder in Bewegung zu bringen.⁴ Ein Treffen der beteiligten Außenminister folgte auf der Münchener Sicherheitskonferenz am 17. Februar 2017.⁵ Zuletzt vereinbarten Angela Merkel und Wladimir Putin am Rande des G20-Gipfels in Buenos Aires, die Situation im Asowschen Meer im Normandie-Format zu behandeln.⁶

Die Minsker Friedensgespräche stecken in einer Sackgasse. Die Krim-Annexion wird von den westlichen Staaten als Bruch des Völkerrechts betrachtet. Russland interpretiert die Krim-Annexion als legitime Verteidigung seines Selbstbestimmungsrechts. Das Minsker Abkommen scheitert schon daran, dass die jeweiligen Interpretationen des Völkerrechts zu verschieden sind.⁷

Für die Ostukraine besteht die ukrainische Regierung vor allem auf der Umsetzung der Sicherheitsvereinbarungen des Abkommens. Dazu gehören der Abzug von Waffen, der Freilassung der Geiseln und der Rückzug des russischen Militärs. Die russische Regierung besteht mit dem geforderten Wahlgesetz, einer Amnestie, dem Sonderstatus für die Gebiete Donezk und Lugansk sowie Wahlen vor allem auf den politischen Komponenten des Abkommens.⁸ Der Konflikt verschärft sich zudem, weil die bewaffneten Kämpfe in der Ostukraine immer wieder gefährlich eskalieren. Auf der Krim nahm

4 President: Heads of State of Normandy format agreed to elaborate roadmap for implementation of Minsk agreements, Ukrainisches Präsidialamt, 20. Oktober 2016, <http://www.president.gov.ua/en/news/glavi-derzhav-normandskogo-formatu-domovilis-rozrobiti-doroz-38520> (zuletzt geöffnet: 19. Januar 2019)

5 Neuer Anlauf für Waffenruhe in der Ostukraine, Zeit Online, 18. Februar 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/ukraine-konflikt-waffenruhe-sicherheitskonferenz-muenchen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

6 Merkel pocht auf freien Schiffsverkehr im Asowschen Meer, Spiegel Online, 1. Dezember 2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/g20-angela-merkel-und-wladimir-putin-sprechen-ueber-ukraine-konflikt-a-1241502.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

7 Wolfgang Zellner, Elemente einer neuen europäischen Ordnung. Prinzipien, Instrumente und Institutionen zur Regelung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, DGAPkompakt, Nr. 21, Dezember 2016, S. 1

8 Probleme bei der Umsetzung von Minsk, Wochenübersicht der ukrainischen Pressenachrichten vom 7. bis 13. Februar 2017, Ukraine Crisis Media Center, 2017, <http://uacrisis.org/de/52561-weekly-digest7-12-02> (zuletzt geöffnet: 24. Januar 2019)

die Bevölkerung 2016 erstmals an den Wahlen zur Staatsduma teil, die die ukrainische Regierung nicht anerkannte.⁹

Deutschland und die USA unter Präsident Barack Obama folgten bisher weitgehend derselben Agenda im Russland-Ukraine-Konflikt. Marco Overhaus und Lars Brozus argumentieren, die USA seien seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges an einer liberalen internationalen Ordnung interessiert gewesen. Dazu gehörte Freihandel ebenso wie die Selbstverständlichkeit einer amerikanischen Führungsrolle in der Welt, die durch internationale Allianzen wie die NATO gefestigt wurde. Donald Trump sei dabei, dieses außenpolitische Leitbild aufzugeben, indem er die internationalen Beziehungen als „Nullsummenspiel“ betrachte. Demnach würden die USA ihre eigene Sicherheit vernachlässigen, wenn sie sich für die Sicherheit anderer Länder einsetzen. Folglich sei es Trumps Verständnis von internationaler Politik, „better deals“ durchzusetzen.¹⁰ Sein Motto „America first“ ist laut Evan Osnos demnach auch kein Konzept des Isolationismus. Es gehe nicht um den Rückzug der USA, sondern darum, etwas wiederzubekommen.¹¹ So erklärte Donald Trump im April 2015:

„Alles, was wir der Welt gegeben haben, möchte ich zurückholen.“¹²

Noch als scheidender Präsident warnte Barack Obama seinen Nachfolger Donald Trump vor „deals“ mit Russland.¹³ Kurz vor seiner Amtsübernahme spekulierte der neue Präsident über ein mögliches Ende der Sanktionen gegenüber Russland, wenn Moskau im Gegenzug auf die Modernisierung russischer Nuklearwaffenarsenale verzichte. Schon im Wahlkampf stellte er die Anerkennung der russischen Krim-Annexion in Aussicht. Kurz nach seiner Amtsübernahme und ersten Kontakten mit dem ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko überraschte Donald Trump mit der Forderung an Russ-

- 9 Klimkin droht mit Boykott der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wegen Dumawahlen auf der Krim, UKRINFORM, 13. September 2016, <https://www.ukrinform.de/rubric-sonstiges/2082345-klimkin-droht-mit-boykott-der-parlamentarischen-versammlung-des-europarates-wegen-dumawahl-auf-krim.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 10 Marco Overhaus/Lars Brozus, US-Außenpolitik nach den Wahlen 2016, in: SWP-Aktuell, Juni 2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A40_bzs_ovs.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 11 Evan Osnos, Das Programm des neuen Präsidenten steht schon lange fest, in: Internationale Politik, 1/2017, S. 28-42
- 12 Martin Bialecki, Zieht er durch, was er versprach? Was von Trump als Präsident zu erwarten ist, n-tv, 9. November 2016, <http://www.n-tv.de/politik/Was-von-Trump-als-Praesident-zu-erwarten-ist-article19044796.html> (zuletzt geöffnet: 24. Januar 2019)
- 13 Obama warns Trump about Russia, CNN, 17. November 2016, <http://edition.cnn.com/videos/world/2016/11/17/obama-warns-trump-about-russia.cnn> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

land, die Krim an die Ukraine zurückzugeben.¹⁴ Seine Haltung dazu bleibt bis heute widersprüchlich.¹⁵

Widersprüchlich ist auch seine Position zur NATO. Trump bezeichnete die Allianz als „obsolet“, weil sie „vor vielen, vielen Jahren gegründet“ worden sei und nicht alle Mitgliedstaaten genügend zahlen würden. Das sei „unfair“ gegenüber den USA.¹⁶ Die Verteidigung der Baltischen Staaten im NATO-Bündnisfall machte er beispielsweise abhängig davon, ob sie ihren „finanziellen Verpflichtungen gegenüber den USA nachgekommen“ seien.¹⁷ Nach dem Beitritt Montenegros in die NATO erklärte er außerdem, man werde im Verteidigungsfall wegen einem so kleinen Land keinen Krieg riskieren.¹⁸

Donald Trumps Politik gegenüber Russland weist keinerlei Konturen auf. Einerseits wünscht er eine Annäherung an Russland bis hin zu einem „deal“, andererseits drohte er mit der Aufkündigung des INF-Vertrages zur Begrenzung atomarer Mittelstreckenraketen mit Russland.¹⁹ In einem Interview bezeichnete er die Europäische Union, China und Russland als Gegner.²⁰ Der Präsident steht aufgrund gegen ihn laufender Ermittlungen unter innenpolitischem Druck. Das FBI untersucht den Vorwurf, ob Trump mit Russland amerikanischen Interessen geschadet habe.²¹ Im Raum steht der Vorwurf, ob

14 „Die Krim ist nicht verhandelbar“, Frankfurter Allgemeine, 15. Februar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/ukraine-konflikt-donald-trump-fordert-rueckgabe-der-krim-14878915.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

15 „Das werden wir sehen“. Erkennt Trump die Annexion der Krim an?, ntv, 30. Juni 2018, <https://www.n-tv.de/politik/Erkennt-Trump-die-Annexion-der-Krim-an-article20505784.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

16 Issio Ehrich, Wie Trump die NATO „obsolet“ machen könnte, ntv, 17. Januar 2017, <https://www.n-tv.de/politik/Wie-Trump-die-Nato-obsolet-machen-koennte-article19574212.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

17 Donata Riedel, Trump begreift die NATO nicht als Bündnis, sondern als US-Sicherheitsfirma, Handelsblatt, 10. Juli 2018, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-trump-begreift-die-nato-nicht-als-buendnis-sondern-als-us-sicherheitsfirma/22782854.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

18 'Very aggressive': Trump suggests Montenegro could cause world war three, The Guardian, 19. Juli 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/19/very-aggressive-trump-suggests-montenegro-could-cause-world-war-three> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

19 Julian Borger/Martin Pengelly, Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia, The Guardian, 21. Oktober 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

20 Interview des US-Präsidenten. Die EU – für Trump ein Gegner, tagesschau.de, 15. Juli 2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-eu-103.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Donald Trump: „Nobody treats us much worse than the EU“, Deutsche Welle, 15. Oktober 2018, <https://www.dw.com/en/donald-trump-nobody-treats-us-much-worse-than-the-eu/a-45888402> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

21 Mike James, FBI investigated President Trump for possible secret Russian favors, reports say, USA Today, 12. Januar 2019,

Trump aufgrund russischer Einmischungen in den Präsidentschaftswahlkampf gewählt worden sei.²²

Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten besorgte die Regierung in Kiew. Als Trump die Anerkennung der Krim-Annexion in Aussicht stellte²³, bezeichnete ihn der ukrainische Innenminister Arsen Awakow als „gefährlichen Außenseiter“.²⁴ Offensichtlich setzte die ukrainische Regierung im Wahlkampf auf Hillary Clinton. Für Misstrauen sorgte in Kiew außerdem, dass Trumps Wahlkampfmanager Paul Manafort früher Berater des gestürzten ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch war.²⁵ Vor Trumps Amtsantritt versuchte US-Vizepräsident Joe Biden die Regierung in Kiew zu beruhigen.²⁶ Auch Mitglieder des US-Senats wie John McCain und Lindsey Graham stellten sich demonstrativ an die Seite der Ukraine.²⁷

Die Sorge vor einem Deal zwischen den USA und Russland zu Lasten der Ukraine wird in Kiew hinter vorgehaltener Hand auch heute formuliert, zuletzt vor dem Gipfeltreffen zwischen Trump und Putin in Helsinki.²⁸ Das Verhältnis zu Donald Trump wird inzwischen von der ukrainischen Führung pragmatisch bewertet. Seit Beginn des Konfliktes setzt die Ukraine mehr

<https://eu.usatoday.com/story/news/nation/2019/01/11/reports-fbi-investigated-trump-secretly-working-russia/2555234002/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 22 Trump Russia affair: Key questions answered, BBC News, 12. Dezember 2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42493918> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 23 Offenbar erfuhr Trump aber sogar vom ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger Unterstützung. Kissinger riet Trump zur Anerkennung der Krim-Annexion und zur Normalisierung der Beziehungen zu Russland. Siehe: Ayla Bakkalli, Kissinger's edict on Crimea, New Eastern Europe, 7. Februar 2017, <http://neweasterneurope.eu/2017/02/07/kissinger-s-edict-on-crimea/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 24 Zitiert in: Kiews Zittern vor Donald Trump, Frankfurter Rundschau, 15. Januar 2017, <https://www.fr.de/politik/kiews-zittern-donald-trump-11082319.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 25 Trumps Wahlkampfmanager auf Liste schwarzer Konten in der Ukraine, in: Zeit Online, 15. August 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/paul-manafort-donald-trump-ukraine-schwarze-konten> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Schwarzgeld aus der Ukraine. Vorwürfe gegen Trumps Berater erhärten sich, in: Frankfurter Allgemeine, 19. August 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/vorwuerfe-gegen-donald-trumps-berater-manafort-erhaerten-sich-14396075.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 26 Biden: International Community Must Stand Up Against Russian Aggression in Ukraine, VOA News, 16. Januar 2017, <https://www.voanews.com/a/biden-ukraine-russia/3677963.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 27 President presented state awards to Senators John McCain and Linsey Graham, Ukrainisches Präsidialamt, 30. Dezember 2016, <http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-vruchiv-derzhavni-nagorodi-senatoram-dzhonu-makkej-39350> (zuletzt geöffnet: 27. Januar 2019); Doug Stanglin, McCain visits frontline Ukraine troops in ant-Putin gesture, in: USA Today, 2. Januar 2017, <http://www.usatoday.com/story/news/2016/12/31/mccain-visits-frontline-ukraine-troops-anti-putin-gesture/96036782/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 28 Pavel Lokshin, Ein Deal zwischen Trump und Putin wäre für Europa ein Albtraum, Welt, 26. Juni 2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article178232612/USA-und-Russland-Ein-Deal-zwischen-Trump-und-Putin-waere-fuer-Europa-ein-Albtraum.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

denn je Hoffnungen auf die NATO und die Europäische Union. Von einem Beitritt in beide Organisationen erhofft sich der ukrainische Präsident Petro Poroschenko mehr Sicherheit für sein Land.²⁹

Der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine einerseits und die Wahl von Donald Trump andererseits stellen für Deutschland eine Zäsur dar. Wie könnten sich die USA unter Donald Trump und das Verhältnis der Amerikaner zu Russland weiter entwickeln? Und wie kann die deutsche Außenpolitik darauf reagieren?

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Deutschland steht in dem Konflikt zwischen Russland und der Ukraine vor mehrfachen Herausforderungen. Zum einen trägt es Mitverantwortung, die Ukraine bei ihrem Reformprozess und der Annäherung an Europa zu unterstützen. Zum anderen ist es gefordert, Russlands Politik Grenzen zu setzen, weil die russische Regierung nicht nur völkerrechtswidrig einen Teil der Ukraine annektiert hat, sondern damit auch die Europäische Sicherheitsordnung in Frage stellt. Zum dritten muss Deutschland reagieren, wenn die USA als globale Ordnungsmacht ihre Handlungsfähigkeit verlieren oder eine Annäherung zwischen Russland und den USA über Europa hinweg zu befürchten ist.

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 bestand die damals berechtigte Hoffnung, mit den am Ost-West-Konflikt beteiligten Staaten als Partner und Nachbarn gute und friedliche Beziehungen führen zu können. Daher gibt es im Budapester Memorandum auch keine Vereinbarung, welche Maßnahmen im Falle einer Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine – noch dazu durch einen Vertragspartner – zu treffen sind.

In der deutschen Politik und Gesellschaft ist das Verhältnis zu Russland ambivalent. Unter dem Motto „Wandel durch Annäherung“ entwickelten in den 1970er Jahren Bundeskanzler Willy Brandt und sein Berater Egon Bahr eine Ostpolitik, die zur Entspannung mit der Sowjetunion beitragen sollte. Nachdem die Sowjetunion unter Michail Gorbatschow ihre Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung und zur NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands gab, orientierten sich die Regierungen unter Helmut Kohl und Gerhard Schröder zunächst auf eine „strategische Partnerschaft“ mit Russland. Unvergessen bleibt vielen Mitgliedern des Bundestages Wladimir Pu-

29 Eintritt in NATO und EU. Ukraine geht ersten Schritt, in: FAZ, 23. November 2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/eintritt-in-eu-und-nato-soll-in-ukrainische-verfassung-geschrieben-werden-15905190.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

tins Rede im Jahr 2001 in Berlin, bei der er berechnete Hoffnungen auf eine Annäherung zwischen Russland und dem Westen machte. Viele Deutsche haben Verständnis für Putins Position, dass die Erweiterung der EU und der NATO russischen Interessen widerspricht. Das Bild eines gefährlichen Russlands, dessen aggressiven Ambitionen Deutschland und die NATO durch Abschreckung entgegen treten, passt nicht dazu.³⁰ Die Interessen der Ukraine als eigenständige Nation, die lange Zeit unfreiwilliger Teil der Sowjetunion war, werden dabei gern vernachlässigt.

Sehr wahrscheinlich hätte Russland die territoriale Integrität der Ukraine nicht verletzt, wenn diese im Besitz des drittgrößten Nuklearwaffenarsenals der Welt geblieben wäre. Interventionen gegen Nuklearmächte sind ein Risiko, auch für Großmächte. Das Budapester Memorandum ist gescheitert. Die daraus resultierende Botschaft lautet, sich wenn möglich mit Nuklearwaffen oder anderen Massenvernichtungswaffen auszurüsten. Zudem könnten andere Staaten sich ermutigt fühlen, ihre Gebietsansprüche mit vergleichbaren Lösungen durchzusetzen.

Die deutsche Bundesregierung bekennt sich zu den gegen Russland verhängten sektoralen Wirtschaftssanktionen und macht ihre Rücknahme von der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen abhängig.³¹ Die Sanktionen belasten allerdings die deutsche und die europäische Wirtschaft. Die EU hat die Sanktionen bisher verlängert. Während die Bundesregierung an den Sanktionen festhält, sind sie in der EU, unter anderem in Frankreich, nicht unumstritten.³² Auch Österreichs ehemaliger Außenminister und amtierender Bundeskanzler Sebastian Kurz argumentierte beispielsweise, die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sei in so weiter Ferne, dass man sich besser in einzelnen Schritten entgegenkäme.³³ Es ist schwerer geworden, die EU-Staaten von den Sanktionen zu überzeugen und auch innerhalb der deutschen Politik sind sie umstritten.³⁴ Bisher waren die Sanktionen das einzige der EU zur

30 Umfrage: Russland trägt keine Hauptschuld, ntv, 13. April 2018, https://www.ntv.de/der_tag/Umfrage-Russland-traegt-keine-Hauptschuld-article20383748.html (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

31 Albrecht Meier, Merkel und Hollande für Verlängerung der Russland-Sanktionen, Der Tagesspiegel, 13. Dezember 2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/ukraine-merkel-und-hollande-fuer-verlaengerung-der-russland-sanktionen/14972112.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

32 Michaela Wiegel, Mit Putins Werten, Frankfurter Allgemeine, 21. Dezember 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/frankreich-mit-putins-werten-13331741.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

33 Neue OSZE-Leitung. Österreich will Russland-Sanktionen lockern, Handelsblatt, 30. Dezember 2016, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/neue-osze-leitung-oesterreich-will-russland-sanktionen-lockern/19192400.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

34 Gabriel für Abbau der Russland-Sanktionen, Frankfurter Allgemeine, 25. Mai 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/gabriel-fuer-schrittweisen-abbau-der-russland-sanktionen-14253181.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); „Wie Steinmeier“. Deutsche Firmen: Russland-Sanktionen lockern, Frankfurter Allgemeine,

Verfügung stehende Druckmittel gegen Russland. Ihre Beibehaltung widerspricht den wirtschaftlichen Interessen einiger EU-Länder, ihre Aufhebung würde die Ohnmacht der EU gegenüber der Krim-Annexion verdeutlichen.

Die im Jahr 2014 durchgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Ukraine führten zu einem Sieg reformorientierter Kräfte. Seither arbeitet die ukrainische Regierung an einem demokratischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess. Das bilaterale deutsche Engagement zur Unterstützung des Reformprozesses in der Ukraine wird im „Aktionsplan Ukraine“ zusammengefasst.³⁵ Die Ukraine erfährt dabei Hilfen in den Bereichen Wirtschaft und Infrastruktur, Energie, Dezentralisierung, kommunale Selbstverwaltung sowie Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung. Ein Scheitern des Reformprozesses würde die Ukraine weiter schwächen. Bereits jetzt sind in Folge des Krieges in der Ostukraine zwei Millionen Menschen geflohen, teilweise nach Russland, nach Polen und nach Belarus.³⁶ Viele sind als Binnenflüchtlinge im Land geblieben. Über die wirtschaftlichen und sozialen Probleme hinaus wäre eine weitere Eskalation des Russland-Ukraine-Konfliktes die Folge. Die Konsequenzen würden vor allem die europäischen Nachbarstaaten und Deutschland treffen, beispielsweise in Form einer großen Flüchtlingswelle.

Diese Aspekte zeigen auf, welche Konsequenzen eine mögliche Anerkennung der russischen Krim-Annexion durch US-Präsident Trump hätte. Die Folgen wären unübersehbar, weil sie zu einer Schwächung aller multilateralen Konfliktbearbeitungsmechanismen führen würde. Aus wirtschaftlichen Gründen oder auch anderen Interessenerwägungen würden andere Staaten früher oder später dem Beispiel folgen und die Annexion ebenfalls anerkennen. Gewaltsame Lösungen zur Durchsetzung eigener Gebietsansprüche hätten eine ungebremste Anarchie der Staatenwelt zur Folge, mit der jegliche Formulierung völkerrechtlicher Prinzipien dem Recht des Stärkeren weichen

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-firmen-fordern-lockerung-der-russland-sanktionen-14277774.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Analyse: Wirtschaftssanktionen zwischen EU und Russland. Risiken für Polen, Bundeszentrale für politische Bildung, 7. Oktober 2014, <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/192710/analyse-wirtschaftssanktionen-zwischen-der-eu-und-russland-risiken-fuer-polen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Minsk bleibt die Bedingung. EU verlängert Sanktionen gegen Russland, n-tv, 1. Juli 2016, <http://www.n-tv.de/politik/EU-verlaengert-Sanktionen-gegen-Russland-article18097916.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

35 Auswärtiges Amt: Aktionsplan Ukraine, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/Aktionsplan_node.html (zuletzt geöffnet: 27. Januar 2019)

36 Felix Ackermann, Krieg in der Ukraine. Diese Flüchtlinge sieht man nicht, Frankfurter Allgemeine, 8. April 2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/auch-aus-der-ukraine-fliehen-menschen-nach-europa-14152038.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Gerhard Gnauck, Größter Flüchtlingsstrom seit Zweitem Weltkrieg, Welt N24, 15. Mai 2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article140987346/Groesster-Fluechtlingsstrom-seit-Zweitem-Weltkrieg.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

würde. Es käme zu einer globalen Zunahme aggressiver Auseinandersetzungen mit regionalen Rüstungswettbewerben und wirtschaftlichen Krisen.

Auch wenn die Bundesregierung bereit ist, mehr internationale Verantwortung zu tragen, sind ihre Kapazitäten begrenzt. Bereits heute fordern zahlreiche Krisen um Europa herum alle Kraft. Neben der Krise im transatlantischen Verhältnis und im Verhältnis zu Russland ist Deutschland gefordert, die Europäische Union im Zuge der Staatsschuldenkrise einiger südlicher Mitglieder, der Migration aus Nordafrika und aus dem arabischen Raum sowie dem geplanten Austritt Großbritanniens zusammenzuhalten. Hinzu kommen neue Bedrohungen wie der islamistische Terrorismus oder Cyberbedrohungen, bei denen Russland schon heute eine aktive Rolle spielt. Das Verhältnis zur Türkei bleibt angespannt und der von Donald Trump angekündigte Truppenabzug aus Syrien könnte ein neues Vakuum schaffen. Schon jetzt hat Trumps Präsidentschaft die Welt nachhaltig verändert. Aus dem geplanten Freihandelsabkommen mit der EU ist Donald Trump ausgestiegen, ebenso aus dem Iran-Atomabkommen.

Im Jahr 2020 finden in den USA die nächsten Präsidentschaftswahlen statt. Auch wenn bei den Kongresswahlen im November 2018 die Demokratische Partei zumindest im Repräsentantenhaus gestärkt wurde, könnte Donald Trump auch weitere vier Jahre im Weißen Haus regieren. Mit und auch ohne Donald Trump ist jedoch ungewiss, welche Rolle die USA in den transatlantischen Beziehungen künftig spielen können und wollen.

Die Präsidentschaft Donald Trumps ist nach Einschätzung amerikanischer Politikwissenschaftler das Ergebnis einer ideologischen Polarisierung des Landes, die weit vor ihm begann.³⁷ Noch ist offen, ob Trumps Politik einen generellen Paradigmenwechsel der amerikanischen Außenpolitik einleitet oder ob sein Vorgehen lediglich charakteristisch für seine Person und seine Amtsführung ist. Andererseits wäre es falsch, Donald Trump als isolierten Präsidenten zu sehen. Amerikanische Analytiker argumentieren, dass die ideologische Spaltung des Landes sich auch im Senat und im Repräsentantenhaus widerspiegelt. Der Kongress sei deshalb stärker als früher parteipolitisch polarisiert. Daher werde auch das System von „check and balances“ geschwächt.³⁸ Es dient nicht nur der Machtkontrolle, sondern auch der Kompromissfindung.

Donald Trump wäre vermutlich nicht einmal Präsidentschaftskandidat der Republikanischen Partei geworden, wenn sich seine innerparteilichen Gegner zusammengeschlossen hätten. Kompromissfähigkeit ist der amerikanischen Politik verloren gegangen. Deshalb gibt es in der politischen Elite

37 Kenneth A. Schultz, Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy, *The Washington Quarterly*, Winter 2018, S. 7-28

38 James Goldgeier/Elizabeth N. Saunders, The Unconstrained Presidency. Checks and Balances Eroded Long Before Trump, *Foreign Affairs*, September/October 2018, S. 144-156

Amerikas so viel Ablehnung gegen Trump und deshalb ist er trotzdem Präsident.

Der amerikanische Kongress hat mehrfach Trumps Russlandpolitik korrigiert. Er hat erneute Sanktionen gegen Russland durchgesetzt. Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag findet im amerikanischen Parlament eine breitere Diskussion um die Sicherheit der Ukraine statt. Dazu gehört beispielsweise die Forderung nach Waffenlieferungen an die Ukraine, die die Administration inzwischen aufgegriffen hat. Die Diskussion um die Einflussnahme Russlands auf die Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2016 hat den Kongress zusätzlich sensibilisiert.

Für Deutschland stellt es eine Gefahr im Russland-Ukraine-Konflikt dar, dass die USA ihr Verhältnis mit Russland neu definieren, ohne Europa einzubeziehen. Die USA könnten vor allem jedoch ihre Rolle als globale Ordnungsmacht nicht mehr wahrnehmen wollen. Aufgrund ihrer inneren Zerrissenheit ist damit zu rechnen, dass sie ihre Rolle als globale Ordnungsmacht auch nicht mehr wahrnehmen können.

Entwicklungsszenarien

Für die bisherige amerikanische Russlandpolitik analysiert Peter Rudolf drei Denkschulen.³⁹ Die erste Richtung verfolgt eine „Neo-Containment“-Strategie. Der Georgienkrieg 2008 und die Krim-Annexion 2014 seien demnach Folge einer autoritären Regierungsform in Russland. Russland müsse durch Rüstungskonkurrenz, einen Raketenabwehrschirm sowie NATO-Truppen in Osteuropa eingegrenzt werden. Die zweite Denkschule leitet Russlands Handeln aus dem traditionellen Verhalten von Großmächten ab. Die USA hätten eine geopolitische Einflusszone zu respektieren, wobei ein russischer Angriff auf die NATO abzuwehren sei. Die dritte Denkschule sieht einen Anteil Amerikas an der Verschlechterung der Beziehungen. Der Westen müsse sich vor einer neo-imperialen Außenpolitik absichern, aber Russland sei kein Gegner.⁴⁰

Donald Trump ist keiner der drei Denkrichtungen zuzuordnen. Das liegt zum einen daran, dass Trump die Ziele seiner Russlandpolitik nie wirklich definiert hat. Er ist kein Vertreter einer „Containment-Strategie“, weil seine Spekulationen über eine mögliche Anerkennung der Krim-Annexion dem entgegenstehen. Er trägt zwar die Stationierung von NATO-Truppen in Osteuropa mit, stellt aber wiederum die Bündnisverteidigung in verschiedenen

39 Peter Rudolf, Amerikanische Russland-Politik und europäische Sicherheitsordnung, SWP-Studie, September 2016, Berlin, S. 6 und S. 15-17

40 Ebenda, S. 17

Zusammenhängen offen in Frage. Er bezeichnete Russland zwar als Gegner, aber die Absicherung vor neoimperialer Außenpolitik setzt Bündnisse und multilaterales Handeln voraus.

Vorausschauende Außenpolitikforschung hat die Aufgabe, das Udenkbare zu denken. Die Variablen dafür sind vielfältig. Sie reichen von der Frage, ob es zu einen „grand bargain“ zwischen den USA und Russland kommt über einen möglichen Rückzug aus der NATO bis zur außenpolitischen Handlungsunfähigkeit der USA aufgrund ihrer innenpolitischen Polarisierung.

Zur Vereinfachung werden fünf Szenarien beschrieben und diskutiert, welche Auswirkungen sie auf den Russland-Ukraine-Konflikt haben könnten.

Szenario 1: Donald Trump setzt die bisherige Politik fort

Bisher ist der Schaden, den Donald Trump mit seinen Spekulationen über einen „deal“ mit Russland, die Krim und über die NATO angerichtet hat, eher psychologischer Natur. Weitgehend hat Donald Trump die Politik seines Vorgängers fortgesetzt. Am 4. Februar 2017 telefonierte der US-Präsident mit seinem ukrainischen Amtskollegen Petro Poroschenko. Trump sicherte zu, die strategische Partnerschaft zwischen den USA und der Ukraine zu stärken.⁴¹ In den Medien wurde damals zudem über eine Eskalation der Lage in der Ostukraine berichtet, die auch die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, rasch verurteilte.⁴² Nach dem Kontakt mit Petro Poroschenko hatte Donald Trump sogar die Rückgabe der Krim an die Ukraine eingefordert.⁴³ Später ließ er diese Frage wiederum offen.

Das Repräsentantenhaus der USA hatte schon unter Barack Obama eine Belieferung der Ukraine mit „lethal weapons“ gefordert.⁴⁴ Dies lehnte Barack

41 President Petro Poroschenko held a phone conversation with President Donald Trump, Ukrainisches Präsidialamt, 5. Februar 2017, <http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-ukrayini-proviv-telefonnu-rozmovu-z-prezidentom-sp-39914> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

42 US-Botschafterin greift Russland an; Handelsblatt, 3. Februar 2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/gewalt-in-der-ukraine-us-botschafterin-greift-russland-an/19342444.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); UN Ambassador Haley hits Russia hard on Ukraine, CNN, 3. Februar 2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/02/politics/haley-russia-un/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

43 „Die Krim ist nicht verhandelbar“, Frankfurter Allgemeine, 15. Februar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/ukraine-konflikt-donald-trump-fordert-rueckgabe-der-krim-14878915.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

44 US House approves sending lethal weapons to Ukraine, uawire.org, 23. September 2016, <http://www.uawire.org/news/us-house-approves-sending-lethal-weapons-to-ukraine> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); US-Repräsentantenhaus fordert Waffenlieferungen an die Ukraine, Spiegel Online, 24. März 2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krieg-us->

Obama ab. Inzwischen hat die Administration unter Donald Trump diese Forderung aufgegriffen. Die Ukraine führt Militärübungen mit den USA und anderen NATO-Staaten durch. Vertreter der US-Administration zeigen sich offen für den NATO-Beitritt der Ukraine. Die Administration hält auch daran fest, NATO-Truppen in Osteuropa an der Grenze zu Russland zu stationieren. Sogar für die European Deterrence Initiative planen die USA im Jahr 2019 6,5 Milliarden US-Dollar ein. 2018 waren es noch 4,8 Milliarden Dollar.⁴⁵ Es spricht gegenwärtig viel dafür, dass diese Politik fortgesetzt wird. Sicher ist es nicht. Deshalb sollten auch andere Szenarien in Betracht gezogen werden.

Szenario 2: Ein Re-Start der Beziehungen zu Russland zulasten der Ukraine

Auch George W. Bush und Barack Obama versuchten, ein besseres Verhältnis zu Russland zu finden.⁴⁶ Das wäre letztlich sogar wünschenswert, aber nicht auf Kosten Dritter. Ein „deal“ mit Russland, in dem die USA die Krim-Annexion anerkennen, wäre verheerend. Die USA würden zur Delegitimation einer Weltordnung beitragen, die sie selbst mitgeschaffen haben, angefangen von der Gründung der Vereinten Nationen bis zu anderen internationalen Institutionen. Die Ukraine, aber auch Deutschland und Europa, wären einem massiven Sicherheitsdilemma ausgesetzt, das auch die NATO nicht mehr kompensieren könnte. Fraglich ist, welchen Gewinn die USA aus einem solchen „deal“ ziehen könnten. Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Russland und den USA sind gering. Zudem erwägen die USA, den INF-Vertrag aufzukündigen. Donald Trump hat die Fortsetzung der Sanktionen gegen Russland unterzeichnet und entsprach damit einer Forderung des Kongresses. Im Committee for Foreign Affairs forderten die Senatoren, die Annexion der Krim auch weiterhin nicht anzuerkennen.⁴⁷

repraesentantenhaus-fordert-waffenlieferungen-an-kiew-a-1025197.html (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 45 Christian Kerl, Verteidigungsausgaben: Der Druck auf Deutschland wächst, Berliner Morgenpost, 16. Juli 2018, <https://www.morgenpost.de/politik/article214799351/Verteidigungsausgaben-Der-Druck-auf-Deutschland-waechst.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 46 Oleg Kalugin, Windows of Opportunity: Russia's Role in the Coalition Against Terror, Harvard International Review, 24(3) Fall 2002, 6. September 2002, <http://hir.harvard.edu/intelligencewindow-of-opportunity/> (zuletzt geöffnet: 18. Februar 2017); Luke Harding/Matthew Weaver, Barack Obama calls for 'reset' in US-Russia relations, the guardian, 7. Juli 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/jul/07/barack-obama-russia-moscow-speech> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 47 Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des US-Senats hat die Krim-Annexion verurteilt und klargestellt, dass die Krim Teil der Ukraine sei. Siehe: U.S. Senate Committee on Foreign Relations speaks up for Crimea resolution, UNIAN, 27. Juli 2018,

Ein solches Szenario ist unwahrscheinlich, aber dennoch nicht auszuschließen. Der plötzliche Abzug amerikanischer Truppen aus Syrien gegen den Rat seiner Berater zeigt, dass Donald Trump mit unerwarteten Entscheidungen überraschen kann.⁴⁸ Einen „deal“ mit Russland könnte der Präsident kaum ohne Rückhalt im Kongress durchhalten. Gerade der Republikanischen Partei gehören die schärfsten Russland-Kritiker an,⁴⁹ beispielsweise Lindsay Graham oder der kürzlich verstorbene John McCain.

Andererseits deutete sich in Umfragen ein überraschender Trend an. Während 2015 noch 17 Prozent der Anhänger der Republikanischen Partei der USA dem russischen Präsidenten vertrauten, waren es nach Donald Trumps Amtsantritt im Jahr 2018 schon 34 Prozent. Während 61 Prozent der Demokraten Russland als nationales Sicherheitsrisiko betrachten, sehen das nur 36 Prozent der Republikaner so.⁵⁰ Eine andere Umfrage zeigt, dass nach dem Gipfeltreffen zwischen Trump und Putin in Helsinki 71 Prozent der Republikaner Trumps Umgang mit Russland befürworten und nur 14 Prozent der Demokraten. 81 Prozent der Demokraten, aber nur 19 Prozent der Republikaner glauben, Trump habe bei seiner Wahlkampagne mit Russland zusammengearbeitet.⁵¹ Laut Umfrage von Gallup U.S. Poll sahen im Jahr 2014 22 Prozent der befragten Republikaner Russland als Verbündeten, 2018 waren es 40 Prozent. Dagegen stieg der Anteil der Demokraten, die Russland als Verbündeten sehen, nur von 25 auf 28 Prozent.⁵² Zur Vollständigkeit ist zu sagen, dass bis 2013 über viele Jahre eine deutliche Mehrheit der Amerikaner

<https://www.unian.info/politics/10203153-u-s-senate-committee-on-foreign-relations-speaks-up-for-crimea-resolution.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 48 Richard Engel/Kenneth Werner, U.S. Military leaders 'embarrassed' by Trump's Syria plan, Kurdish commander says, NBCNews, 18. Januar 2019, <https://www.nbcnews.com/news/world/u-s-troops-embarrassed-trump-s-syria-plan-kurdish-commander-n960126> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 49 James Kirchick, Warum Amerikas Rechte plötzlich Russland lieben, Frankfurter Allgemeine, 9. Januar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/donald-trump-bringt-republikaner-dazu-russland-zu-lieben-14610153.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Klaus Rimpel im Interview mit Margarete Klein, US-Wahl: Wie gefährlich sind Trump und Putin für Europa?, Münchener Merkur, 11. November 2016, <https://www.merkur.de/politik/us-wahl-wie-gefaehrlich-sind-trump-und-putin-fuer-europa-6968725.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 50 Matthew Nussbaum, Poll: Republican's confidence in Russia's Putin on the rise, Politico, 16. August 2017, <https://www.politico.com/story/2017/08/16/poll-republicans-putin-russia-confidence-241701> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 51 Damon Darlin/Chris Kahn, Majority of Americans think Trump mishandling Russia: Reuters/Ipsos poll, Reuters, 18. Juli 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-voters/majority-of-americans-think-trump-mishandling-russia-reuters-ipsos-poll-idUSKBN1K72T1> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 52 Republicans More Positive on U.S. Relations With Russia, Gallup, 13. Juli 2018, <https://news.gallup.com/poll/237137/republicans-positive-relations-russia.aspx> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Russland positiv sah. Das war allerdings vor der Krim-Annexion und vor der Diskussion um die Einmischung Moskaus in die Präsidentschaftswahlen.

Die Umfragen belegen zwar nur Trends, deren künftige Entwicklung ungewiss ist. Sie belegen aber die Polarisierung in der amerikanischen Bevölkerung. Ob diese Polarisierung auch dazu führt, dass die in beiden Häusern des Kongresses vertretenen Republikaner ihre russlandkritische Haltung zugunsten eines „deals“ mit Russland ändern könnten, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Trump's Russlandpolitik dürfte unter anderem abhängig sein vom Ergebnis der gegen ihn laufenden Ermittlungen. Sollten diese ohne Konsequenzen für ihn bleiben, könnte Trump sich ermutigt fühlen, die Idee eines „deals“ aufzugreifen. Realistisch betrachtet bleibt die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios aber gering.

Szenario 3: Die Krise der amerikanisch-russischen Beziehungen eskaliert

Eine weitere Eskalation der Beziehungen zwischen den USA und Russland könnte einen hohen Preis für Deutschland und Europa haben. Bisher war der Krieg in der Ostukraine für den Westen und Russland eine Art „Stellvertreterkrieg“. Russland unterstützt zwar die Separatisten in der Ostukraine, sieht sich aber nicht als Konfliktpartei. Der Westen unterstützt die Ukraine mit Geld, Ausrüstung und Waffen, ohne sich an unmittelbaren Kampfhandlungen zu beteiligen. Die Ukraine hofft auf einen NATO-Beitritt und die USA haben Unterstützung zugesagt.

Wladimir Putin hat vor einem Beitritt der Ukraine zur transatlantischen Allianz gewarnt. Es kann nur spekuliert werden, mit welche Konsequenzen zu rechnen ist. Einerseits ist ungewiss, ob Russland eine direkte militärische Konfrontation mit der NATO wirklich riskiert, wenn die Ukraine der Allianz beitreten sollte. Andererseits versteht es Russland sehr erfolgreich, auf die politische Stimmung in Deutschland und Europa und offensichtlich auch in Amerika Einfluss zu nehmen. Die russische Regierung nutzt soziale Medien, die gezielte Ansprache von Minderheiten, Kooperationen mit systemkritischen Parteien in Europa bis hin zu „Fakenews“ gezielt als Teil einer hybriden Kriegführung gegen den Westen.⁵³

Diese Strategie verwendet die russische Regierung bewusst. Sie führt zurück auf den russischen Generalstabschef Waleri Wassiljewitsch Gerasimow, der 2013 dazu aufrief, mit Desinformationen und anderen nicht-militärischen Maßnahmen das Protestpotenzial der Bevölkerung im gegneri-

53 Patrick Beuth/Marc Brost/Peter Dausend/Steffen Dobbert/Götz Hamann, Krieg ohne Blut, Zeit Online, 26. Februar 2017, <https://www.zeit.de/2017/09/bundestagswahl-fake-news-manipulation-russland-hacker-cyberkrieg> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

schen Land zu mobilisieren.⁵⁴ Demokratische Gesellschaften sind für diese Form der Einflussnahme anfällig, weil sie Meinungsvielfalt zulassen und damit auch Zuspitzungen und Spaltungen von außen gefördert werden können.

Ein sehr wahrscheinliches Szenario wäre, dass die russische Regierung versuchen würde, im Falle eines NATO-Beitritts der Ukraine die Allianz und die EU durch gezielte Desinformationskampagnen von innen heraus zu schwächen. Damit verbunden wäre das Ziel, im Falle einer militärischen Konfrontation geschlossen gegen einen Westen zu kämpfen, dessen Bevölkerung mehrheitlich in Russland kein Feindbild erkennt.

Szenario 4: Ein Rückzug der USA aus der NATO

Ein Austritt der USA aus der NATO ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht denkbar. Der US-Senat hat sich mit großer Mehrheit zur NATO bekannt, als Donald Trump am Brüsseler Gipfel teilnahm.⁵⁵ Die NATO wurde gegründet zur Eindämmung sowjetischer Hegemonie in Europa und hat für viele amerikanische Politiker ihre Bedeutung auch gegenüber Russland nicht verloren.

Die USA könnten sich aber dennoch finanziell, personell und materiell aus Europa zurückziehen und beispielsweise auf die Stationierung von Truppen an der russischen Grenze verzichten. Das wäre möglich, wenn die Sicherheitsinteressen der USA bei Konflikten in anderen Teilen der Welt bei abnehmenden amerikanischen Ressourcen stärker berührt werden.

Fast die Hälfte der Amerikaner stimmt der Haltung zu, NATO-Verbündete nicht verteidigen zu wollen, wenn sie nicht mehr Geld für Verteidigung ausgeben.⁵⁶ Umfragen über mehrere Jahre zeigen, dass die NATO-

54 Thomas Gutschker, Putins Schlachtplan. - Die Invasion in der Ukraine ist seit Anfang 2013 geplant worden. Russland wollte von Guerillakämpfern lernen, erprobte neue Formen der Kriegsführung. Und der Westen bekam davon nichts mit., FAZ, 7. September 2014, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/putin-hat-invasion-der-ukraine-seit-2013-geplant-13139313.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); siehe auch: Mark Galeotti, I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine', Foreign Policy, 5. März 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

55 Ted Barrett, Senate takes swipe at Trump with pro-NATO vote, CNN politics, 11. Juli 2018, <https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/senate-nato-vote-trump/index.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

56 Phil Stewart, Nearly half of Americans link defense of NATO to allies' spending: Reuters/Ipsos poll, Reuters, 18. Juli 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nato-voters/nearly-half-of-americans-link-defense-of-nato-to-allies-spending-reuters-ipsos-poll-idUSKBN1K82QK> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

bei Anhängern der Demokratischen Partei mehr Unterstützung findet als bei Anhängern der Republikanischen Partei, der auch Donald Trump angehört.⁵⁷

Auch wenn ein Austritt unwahrscheinlich ist, ein Rückzug der USA aus dem militärischen Engagement in Europa ist zweifellos möglich, weil die Haltung Donald Trumps Rückhalt in der amerikanischen Bevölkerung findet. In diesem Fall könnte die Ukraine zwar formal der NATO beitreten, aber möglicherweise nicht mit der gewünschten Wirkung. Jedoch wären auch andere europäische NATO-Staaten einem Sicherheitsdilemma ausgesetzt, sollten nicht vorher Alternativen wie eine Europäische Verteidigung ausgebaut werden.

Szenario 5: Die USA sind infolge ihrer innenpolitischen Instabilität handlungsunfähig

Das politische Klima hat sich in den USA polarisiert und radikalisiert. Die Wahl von Politikern mit extremen Positionen wird begünstigt durch die Konsensusunfähigkeit der Gesellschaft. Diese Tendenz ist auch in europäischen Demokratien festzustellen, wenn auch nicht in der Stärke. Aussagen von Donald Trump, er werde das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen akzeptieren, „wenn er gewinnt“⁵⁸ oder er werde seine Gegenkandidatin Hillary Clinton ins Gefängnis bringen, haben ihm nicht geschadet. Sie offenbaren aber, wie tief die Spaltung in der amerikanischen Gesellschaft ist.⁵⁹

Die USA sind auch weiterhin eine Demokratie, deren Gewaltenteilung funktioniert. Die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2020 sind offen. Würde Trump abgewählt, bliebe ihm nichts anderes übrig, als das Weiße Haus zu verlassen. Dennoch bleibt zu hoffen, dass der Prozess der Machtübergabe, egal ob 2020 oder 2024, so reibungslos funktioniert, wie die amerikanische Demokratie es bisher vorgelebt hat. Die aggressive Kriminalisierung des Gegners, verbunden mit einer Verrohung der politischen Kultur, kann die innenpolitische Stabilität der USA derart gefährden, dass auch ihre außenpo-

57 Moira Fagan, NATO is seen favorable in many member countries, but almost half of Americans say it does too little, Pew Research Center, 9. Juli 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/09/nato-is-seen-favorably-in-many-member-countries-but-almost-half-of-americans-say-it-does-too-little/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

58 Jeremy Diamond, Donald Trump: 'I will totally accept' election results 'if I win', CNN politics, 20. Oktober 2016, <https://edition.cnn.com/2016/10/20/politics/donald-trump-i-will-totally-accept-election-results-if-i-win/index.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

59 Dan Roberts/Ben Jacobs/Sabrina Siddiqui, Donald Trump threatens to jail Hillary Clinton in second presidential debate, The Guardian, 10. Oktober 2016, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/oct/10/debate-donald-trump-threatens-to-jail-hillary-clinton> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

litische Handlungsfähigkeit darunter leidet. Ein daraus resultierendes Sicherheitsdilemma sollten Deutschland und Europa nicht außer Acht lassen.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Europäische Integration und transatlantische Partnerschaft sind Konstanten deutscher Außenpolitik seit der Gründung der Bundesrepublik. Das Verhältnis zu Russland ist in eine schwere Krise geraten. Unter dem Schutz eines starken Amerika zu stehen, ist dabei für Deutschland keine Gewissheit mehr. Als die deutsche Politik eine offene Diskussion darüber begann, was mehr internationale Verantwortung bedeuten würde, baute sich durch den Russland-Ukraine-Konflikt, die Krisen in der Europäischen Union und im arabischen Raum sowie durch die Wahl von Donald Trump zusätzlicher Druck auf Deutschland auf. Die Ukraine darf diesem Druck nicht zum Opfer fallen.

Stärkung des Multilateralismus

Kooperationen in internationalen Organisationen tragen dazu bei, dass das Verhalten von Staaten gegenüber anderen Staaten durch gemeinsame Regeln und Normen berechenbarer wird. Donald Trump schätzt internationale Organisationen eher gering. Er strebt bilaterale Deals an statt Multilateralismus.⁶⁰ Auch Russland zeigt eine zunehmende Ablehnung gemeinsamer Normen,⁶¹ wie unter anderem sein Ausstieg aus dem Internationalen Strafgerichtshof verdeutlicht.⁶² In den internationalen Beziehungen setzt sich eine Tendenz zunehmender Anarchie durch. Bisher ist noch nicht das Verständnis gereift, dass das langfristig zum Schaden aller ist.

Deutschland sollte deshalb weiter auf die Stärkung des Multilateralismus setzen. Die gegenwärtige Situation erfordert möglichst viel Dialog auf allen Ebenen. Bisher hat der Westen die Mitwirkung Russlands im Europarat, den

60 Volker Perthes, Präsident Trump und die internationalen Beziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, 14. November 2016, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/praesident-trump-und-die-internationalen-beziehungen/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

61 Wolfgang Zellner, Elemente einer neuen europäischen Ordnung: Prinzipien, Instrumente und Institutionen zur Regelung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, DGAPkompakt, Nr.21, Dezember 2016, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/28834> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

62 Russland verlässt Internationalen Strafgerichtshof, Zeit Online, 14. November 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/russland-wendet-sich-vom-internationalen-strafgerichtshof-ab> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

G7 oder die Kooperation mit der EU und der NATO davon abhängig gemacht, ob Russland damit westlichen Erwartungen folgte.

Die Gründe mögen im Einzelnen nachvollziehbar sein. Es muss aber auch die Frage gestellt werden, ob der Ausschluss Russlands aus internationalen Gremien als „Verhaltensmaßregelung“ tatsächlich dem Westen beziehungsweise der Ukraine nützlich war. Internationale Gremien müssen den Dialog über Konflikte ermöglichen. Im Ost-West-Konflikt war die NATO zur Abschreckung der von der Sowjetunion ausgehenden kommunistischen Bedrohung da. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ermöglichte dagegen den Dialog mit dem Kontrahenten. Vergleichbare Formate fehlen heute, auch wenn die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Zuge des Russland-Ukraine-Konfliktes eine Aufwertung erfuhr.

Im Jahr 2002 haben die USA einseitig den Rückzug aus dem ABM-Vertrag vollzogen. Mit dem Anti-Ballistic Missile Treaty vereinbarten die USA und die Sowjetunion 1972 die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen.⁶³ Russland hat sich aus dem KSE-Vertrag, mit dem Obergrenzen für die Anzahl schwerer Waffensysteme in Europa bis zum Ural festgelegt wurden, zurückgezogen.⁶⁴ Der derzeit diskutierte Wegfall des INF-Vertrages wäre vor allem für Europa eine Gefahr. Russische atomare Mittelstreckenraketen sind vor allem ein Risiko für Mitteleuropa.⁶⁵

Ein neuer Dialog über Abrüstung und Rüstungskontrolle könnte die Gefahr neuer Überraschungen minimieren. Wenn Russland diesen Dialog verweigert, könnte auch darauf reagiert werden, wie das Beispiel des NATO-Doppelbeschlusses im Jahr 1979 zeigt. Von einem ernsthaften Angebot neuer Abrüstungsvereinbarungen und Rüstungskontrollgespräche würde deshalb auch die Ukraine profitieren. Es wäre außerdem eine Chance, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU neue Impulse zu geben.

63 USA kündigen ABM-Vertrag, Spiegel Online, 13. Dezember 2001, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/raketenabwehr-usa-kuendigen-abm-vertrag-a-172585.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

64 Moskaus KSE-Rückzug – ein Dialogforum weniger, Deutsche Welle, 11. März 2015, <https://www.dw.com/de/moskaus-kse-r%C3%BCckzug-ein-dialogforum-weniger/a-18308484> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

65 Matthias Naß, So beginnt ein neues Wettrüsten, Zeit Online, 14. November 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-11/inf-vertrag-landgestuetzte-mittelstreckenraketen-nukleare-ruestungskontrolle-donald-trump> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Europäischer Pakt zur Stabilisierung der Ukraine

Deutschland hat sich auf einen „Aktionsplan Ukraine“ verständigt, der alle nationalen Anstrengungen für die Ukraine umfasst.⁶⁶ Das Land braucht ein starkes Signal, dass sie nicht aus dem Blickfeld der EU gerät. Der Krieg im Osten bedeutet für viele eine humanitäre Katastrophe. Zwei Millionen Menschen sind geflohen⁶⁷ und über 10.000 Todesopfer sind zu beklagen.⁶⁸ Das Einkommen in Russland oder in Belarus ist doppelt so hoch, wie in der Ukraine.⁶⁹ Viele Menschen in den ukrainischen Krisengebieten fühlen sich von der Regierung in Kiew im Stich gelassen.⁷⁰

Die russische Bevölkerung ist mehrheitlich davon überzeugt, dass die Krim-Annexion richtig war.⁷¹ Die proeuropäischen Kräfte in Russland und in der Ukraine können am besten dadurch gestärkt werden, wenn der Lebensstandard im nichtbesetzten Teil der Ukraine deutlich steigt. Deutschland sollte dafür werben, dass die EU dies zur Gemeinschaftsaufgabe macht. Ähnlich wie der Balkan-Stabilitätspakt könnte ein Europäischer Pakt für die Ukraine das Land voranbringen.

66 Zum Aktionsplan Ukraine vgl. Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/Aktionsplan_node.html (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

67 Felix Ackermann, Diese Flüchtlinge sieht man nicht, FAZ, 8. April 2016, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/auch-aus-der-ukraine-fliehen-menschen-nach-europa-14152038.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

68 UNO Bilanz: Fast 10.000 Tote im Ukraine-Konflikt, Deutschlandfunk, 12. Dezember 2016, in: http://www.deutschlandfunk.de/uno-bilanz-fast-10-000-tote-im-ukraine-konflikt.1818.de.html?dram:article_id=373779 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

69 Länderdaten, Durchschnittliches Einkommen, <https://www.laenderdaten.info/durchschnittseinkommen.php> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

70 Sabine Adler, Ostukraine. Ein Ministerium für die Enttäuschten, Deutschlandfunk, 6. Mai 2016, http://www.deutschlandfunk.de/ostukraine-ein-ministerium-fuer-die-enttaeuschten.795.de.html?dram:article_id=353384 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

71 Krim-Krise beschert Putin Umfragehoch, in: Spiegel Online, 11. März 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-beschert-putin-umfragehoch-a-958057.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Silvia von Steinsdorff im Gespräch mit Doris Simon, „Putins Ansehen hat in der Bevölkerung einen unglaublichen Boom erfahren“, in: Deutschlandfunk, 8. Februar 2016, http://www.deutschlandfunk.de/russland-putins-ansehen-hat-in-der-bevoelkerung-einen.694.de.html?dram:article_id=344886 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Sanktionen schrittweise mit überprüfbaren Gegenleistungen abbauen

In vielen Mitgliedsländern der EU sinkt das Verständnis für die gegen Russland verhängten Sanktionen. Vielen europäischen Volkswirtschaften schaden die gegen Russland verhängten Sanktionen.⁷² Die EU darf sich in dieser Frage nicht auseinanderreiben lassen. Deutschland kommt als europäische Führungsmacht dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung ist gefordert, den begonnenen Weg durchzuhalten, auch innenpolitisch. Politiker verschiedener deutscher Parteien, auch Vertreter der Regierungskoalition, fordern die Aufhebung der Sanktionen gegen Russland. Sie beklagen zum einen, die Sanktionen hätten nicht zum Erfolg geführt und zum anderen hoffen sie auf Wählerstimmen in den betroffenen Wirtschaftszweigen und aus dem Feld populistischer Parteien. Die Folgen für die Ukraine werden dabei gern ausgeblendet. Die Sanktionen gegen Russland waren das einzige Mittel, den russischen Völkerrechtsbruch im Bewusstsein zu halten, ohne eine militärische Eskalation des Konfliktes in der Ukraine zu riskieren.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat gefordert, die Aufhebung der Sanktionen erst bei vollständiger Umsetzung der Minsker Vereinbarungen durch Russland aufzuheben. Weder Moskau noch Kiew erfüllen die Vereinbarungen derzeit. Die Ukraine kann es teilweise nicht, weil sie die Staatsgewalt über die besetzten Gebiete nicht mehr hat. Russland wünscht, dass Kiew direkt mit den Separatisten verhandelt. Die Verhandlungen sind in einer Sackgasse. Ein möglicher Ausweg könnte darin bestehen, die im Oktober 2016 besprochene Roadmap zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen noch einmal aufzunehmen. Die russische Seite hält die Minsker Vereinbarungen für erfüllt. Andererseits ist die russische Regierung noch immer Teilnehmer des Normandie-Formats. Es könnten kleine und überprüfbare Teilziele formuliert werden, deren Erfüllung jeweils mit einer schrittweisen Aufhebung der Sanktionen beantwortet werden. Fraglich ist, ob das Festhalten am „Alles oder nichts!“-Prinzip zum Erfolg führt.

72 Druck und Gegendruck: Russland-Sanktionen haben wirtschaftliche Folgen, 3Sat, 7. März 2014, <http://www.3sat.de/page/?source=/boerse/magazin/175468/index.html> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019); EU-Sanktionen gegen Russland: Die Furcht vor dem Bumerang-Effekt, Handelsblatt, 29. Juli 2014, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-sanktionen-gegen-russland-die-furcht-vor-dem-bumerang-effekt/10260078.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Folgen eines EU- oder NATO-Beitritts klären

Für einen EU-Beitritt wird die Ukraine noch auf Jahre die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht erfüllen. Ein NATO-Beitritt mit den daraus für die Ukraine abzuleitenden Beistandsgarantien gegenüber russischer Aggression muss in seiner Konsequenz durchdacht werden. Er könnte den Westen entweder in einen direkten Krieg mit Russland führen oder die Glaubwürdigkeit der NATO in Frage stellen.

Die Krim ist von Russland annektiert. Der Westen und die Ukraine erkennen das nicht an. Die sogenannten Volksrepubliken Donezk und Lugansk werden weder von der westlichen Staatengemeinschaft noch von Russland und erst recht nicht von der Ukraine anerkannt. Für die westliche Staatengemeinschaft haben sich die Grenzen der Ukraine formal und völkerrechtlich nicht geändert. Die Ukraine kann in diesen Gebieten ihre Staatsgewalt nicht mehr ausüben.

Was würde im Falle eines ukrainischen NATO-Beitritts passieren, wenn die Krim von Russland beansprucht und zugleich zum NATO-Bündnisgebiet wird? Eine weitere Frage wäre, ob bei einem EU-Beitritt die Regeln des Binnenmarktes auch für die Krim und die besetzten Gebiete in der Ostukraine gelten würden?

Die auch von der damaligen Sowjetunion am 21. November 1991 unterzeichnete Charta von Paris legt fest, dass jedes Land in Europa frei über seine Bündniszugehörigkeit entscheiden darf. Das gilt auch für die Ukraine. Dennoch müssen sich die NATO und die EU und vor allem die Ukraine über die Folgen eines EU- oder NATO-Beitritts bewusst werden.

Alternative Lösungen entwickeln

Bis zu einem Beitritt zur EU oder zur NATO oder auch anstatt eines Beitritts könnten für die Ukraine alternative Lösungen entwickelt werden. Der Politikwissenschaftler Andreas Umland hat sechs Szenarien entwickelt, wie die sicherheitspolitische Zukunft der Ukraine aussehen kann.⁷³ Neben einer NATO- und EU-Mitgliedschaft könnte die Ukraine Sicherheitsgarantien in einem „Intermarium“ oder in Form eines Sicherheitsvertrages mit den USA erhalten. Ein „Intermarium“ wäre eine Sicherheitsallianz osteuropäischer Staaten zwischen der Ostsee und dem Schwarzen Meer. Die Idee wurde erstmals nach dem Ersten Weltkrieg vom damaligen polnischen Präsidenten

73 Andreas Umland, The Six Futures of Ukraine: Competing Scenarios for a European Pivot State, The Brown Journal of World Affairs, 2017, S. 261-278

Josef Pilsudski entwickelt. Er wollte mit einer Allianz ein Bündnis zwischen Deutschland und Russland zulasten osteuropäischer Staaten verhindern. Nach dem Zerfall der Sowjetunion war ein „Intermarium“ trotz NATO- und EU-Erweiterung immer wieder in der Diskussion, vor allem in Polen.

Die Ukraine könnte laut Umland von einem „Intermarium“ profitieren. Sie könnte so in ein Sicherheitsbündnis mit westlichen Staaten eingebunden werden, ohne selbst NATO- oder EU-Mitglied zu sein. Die Sicherheit der Ukraine könnte gesteigert werden. Die Idee erinnert an Überlegungen aus den 1990er Jahren, die frühere Westeuropäische Union als militärischen Beistandspakt der EU nach Osten zu erweitern und das Sicherheitsdilemma der osteuropäischen Staaten durch Verflechtungen von EU, WEU und NATO zu entschärfen. Die WEU ist inzwischen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aufgegangen.

Bisher liegt die Ukraine geopolitisch ebenso wie Georgien oder Moldavien in einer „Grauzone“. Umland hält diesen Zustand ebenso wenig für dauerhaft tragbar wie die Festschreibung ihrer Neutralität in einem „grand bargain“ zwischen Russland und dem Westen. Ein „Intermarium“ könnte eine Antwort sein, das Sicherheitsbedürfnis der Ukraine zu befriedigen.

Allerdings birgt dieser Schritt Risiken. Zum einen könnte der Zusammenhalt der NATO und folglich auch des „Intermariums“ gefährdet werden, wenn unklar ist, wann und für wen die Beistandspflicht gilt. Zudem könnte ein „Intermarium“ nur erfolgreich sein, wenn eine militärische Führungsmacht mit entsprechenden Ressourcen und dem Willen zur Verteidigung dahintersteht. Ähnlich wie in der NATO wäre die Frage, wie die Verteidigungslasten aufgeteilt werden.

Eine weitere Alternative sieht Umland im Status eines „Major Non-NATO-Ally“. Das würde einen Vertrag der Ukraine mit den USA und anderen westlichen Staaten voraussetzen, in dem Kiew auf der Grundlage des Budapester Memorandums Verteidigungsgarantien zugesichert werden.

Vertraglich festgelegte Sicherheitsgarantien würden dem Land im Transformationsprozess helfen. Die Anwerbung ausländischer Investoren setzt voraus, dass die territoriale Integrität des Landes, in das investiert wird, dauerhaft Bestand hat.

Die NATO und die Europäische Verteidigung stärken

Donald Trump hat die Beistandsgarantien der NATO offen in Frage gestellt. In Zeiten realer Bedrohung wird damit ein gefährliches Signal ausgesandt. Es entsteht der Eindruck, dass die NATO in ihrem inneren Zusammenhalt angreifbar ist. Nachvollziehbar ist allerdings, dass jedes Land einen substanziellen Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit der Allianz leisten muss. Dazu gehört

nicht nur Geld, sondern auch die Bereitschaft zu Abschreckung und Verteidigung. Auch Trumps Vorgänger haben die Lastenverteilung in der NATO immer wieder kritisiert. Auf dem NATO-Gipfel von Wales im Jahr 2014 wurde vereinbart, dass jedes Mitglied der Allianz bis 2024 zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgibt. Dieses Ziel sollte auch von Deutschland eingehalten werden. Die Anhebung auf zwei Prozent ist im Übrigen moderat. Im Jahr 1962 gab Deutschland noch über fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Verteidigung aus, zu Beginn der 1980er Jahre waren es noch über drei Prozent.⁷⁴

Sicher ist das Bruttoinlandsprodukt kein Indikator, der eine Aussage über den Bedarf an Verteidigungsausgaben offen legt. Manche Länder geben scheinbar viel für Verteidigung aus, dabei ist ihr Bruttoinlandsprodukt gesunken. Es ist aber richtig, einen gemeinsamen Annäherungswert für die Lastenverteilung in der Allianz zu finden. Der Aufbau einer gemeinsamen europäischen Armee als Ergänzung zur NATO ist ein richtiger Schritt. Das wird Überzeugungsarbeit kosten. Insbesondere osteuropäische Staaten geben ohne Großbritannien einer gemeinsamen europäischen Verteidigung kaum Chancen. Sie sehen allein die USA als Sicherheitsgarant. Ein Grund ist die zögerliche Bereitschaft führender EU-Länder, darunter Deutschland, das Vorhaben mit Leben zu erfüllen. Immerhin wird die Diskussion seit dem Kosovo-Krieg 1999 geführt. Die EU muss gemeinsam mit den USA und im Zweifel auch ohne die USA handlungsfähig sein. Die Debatte um höhere Verteidigungsausgaben wird unpopulär. Sie wird zu führen sein, weil der Preis defizitärer Verteidigungsfähigkeit ungleich höher wird.

Die Ukrainekrise verständlich machen

Die Diskussion um die Verteidigungsfähigkeit ist in Deutschland unpopulär, weil einem großen Teil der Bevölkerung bisher das Verständnis einer Bedrohung fehlt. Viele Deutsche haben ein positives Russlandbild. Dagegen findet die Ukraine kaum Beachtung. Ihr werden oftmals sogar ihre Eigenständigkeit und ihr Existenzrecht abgesprochen.⁷⁵ Die Erweiterungen der NATO und die gegenwärtige Stationierung von NATO-Truppen an der Grenze zu Russland werden in den Augen vieler Deutscher als Fortsetzung des Kalten Krieges

74 Björn Kauder/Niklas Potrafke/Simone Winterer, Das Wachstum der Verteidigungsausgaben in Deutschland (1951 bis 2011): Welchen Einfluss haben die Parteien?, ifo Schnelldienst, 10/2015, 28. Mai 2015, https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2015_10_2.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

75 Vgl., dazu: Die Ukraine in den Augen Deutschlands, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2018, https://www.giz.de/de/downloads/Die-Ukraine-in-den-Augen-Deutschlands_de.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

und als Provokationen des Westens gedeutet.⁷⁶ Die Argumentationen werden geschickt gestützt durch von Russland finanzierte deutschsprachige Medien. Propaganda, Halbwahrheiten und „Fakenews“ werden als Teil einer hybriden Kriegsführung eingesetzt, den Westen zu spalten.⁷⁷

In Deutschland ist diese Strategie erfolgreich, weil die deutsche Russlanddebatte stark ideologisiert ist. In linken und rechten Parteien wird Russland als Verlierer des Ost-West-Konfliktes betrachtet, dass durch eine imperiale Politik des Westens in die Enge getrieben wurde und sich nur durch aggressives Verhalten wehren kann. Diese Haltung verbindet sich mit einem latenten bis offenen Antiamerikanismus. Konservative Beobachter glauben hingegen, dass das Ende des Ost-West-Konfliktes und der Zerfall der Sowjetunion Folge der militärischen Überlegenheit des Westens sei. Russland habe in der Folge die Kooperationsangebote des Westens ausgeschlagen.

Oft wird das fragliche und nicht belegbare Versprechen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung zitiert, die NATO nicht weiter auszudehnen.⁷⁸ Weniger bekannt ist dagegen die Charta von Paris, mit der sich alle Teilnehmerstaaten der damaligen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1990 einigten, dass jedes Land sein militärisches Bündnis frei wählen dürfe.⁷⁹ Für Russland unterschrieb die damalige Sowjetunion diese Vereinbarung.

Eine Debatte unter diesem Blickwinkel ist heute nicht mehr zielführend. Aus einer offenen Diskussion über westliche Fehler im Umgang mit Russland nach der deutschen Wiedervereinigung kann nur dann gelernt werden, wenn ihr Ergebnis nicht ideologisch vorbestimmt ist. Mit der Krim-Annexion hat Russland eine Grenze überschritten, die auch mit westlichen Fehlentscheidungen nicht zu rechtfertigen ist. Gute Beziehungen mit Russland sind zutiefst wünschenswert. Gute Beziehungen mit Russland dürfen aber nicht

76 NATO enlargement and Russia: myths and realities, in: NATO Brief Magazin, <http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato-enlargement-Russia/DE/index.htm> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Claudia von Salzen: Gabriele Krone-Schmalz, Die Russlandversteherin, in: Der Tagesspiegel, 26. Dezember 2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/politische-literatur/gabriele-krone-schmalz-die-russlandversteherin/11418230.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

77 Tobias Lill, Millionen für die Medien – so manipuliert der Kreml die Deutschen, in: The Huffington Post, 25. Januar 2016, http://www.huffingtonpost.de/2016/01/25/russland-manipuliert-deutsche-medien_n_9066526.html (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019); Thomas Petersen, Allensbach, Das Russlandbild der Deutschen und die Grenzen der Propagandawirkung, in: Russland-Analysen, Nr. 308, 22. Januar 2016, <http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen308.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

78 Mary Elise Sarotte, Versprochen und gebrochen?, Zeit Online, 1. Oktober 2014, <http://www.zeit.de/2014/41/nato-russland-usa-deutsche-wiedervereinigung> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

79 Charta von Paris, <https://www.bundestag.de/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

bedeuten, einen Krieg gegen die Ukraine zu tolerieren oder schlimmer noch, zu ignorieren.

In den Dialog mit Russland, der Ukraine und den USA intensivieren

Darauf aufbauend gilt es, sowohl mit Russland, der Ukraine, aber auch mit den USA die Dialogformate auf wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene zu stärken. Der Dialog sollte über Universitäten, Thinktanks, Vereine und Verbände geführt werden. Im Dialog mit der russischen Zivilgesellschaft ist zu verdeutlichen, dass die Ukraine-Krise eine schwere Belastung der Beziehungen darstellt. Allerdings darf der beidseitige Dialog auch nicht auf den Russland-Ukraine-Konflikt verengt werden. Der zivilgesellschaftliche Dialog mit der Ukraine ist weiter zu stärken, um der Ukraine zum einen Solidarität zuzusichern und andererseits deutlich zu machen, warum Deutschland sich um Kooperation auch mit Russland bemüht.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind viele Austauschprogramme mit den USA eingestellt worden. In Anbetracht der Krise im transatlantischen Verhältnis wäre es wichtig, den Dialog insbesondere im Bereich der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft wieder zu erweitern.

Fazit

Als Russland 2014 die Krim annektierte und den Krieg in der Ostukraine begann, wäre ein Bündnis zwischen den USA und Russland über die Köpfe der Europäer hinweg undenkbar gewesen. Die Wahl von Donald Trump hat diese Befürchtung geweckt. Verschiedene und sich oft auch widersprechende Aussagen Trumps lassen offen, wie sich das amerikanisch-russische Verhältnis entwickeln wird. Noch ist das Ergebnis völlig offen. Die Zukunft der Ukraine ist von dieser Entwicklung abhängig.

Eine amerikanische Russlandpolitik, die ohne jede Abstimmung mit den transatlantischen Partnern agiert und eine in der Russlandpolitik zerstrittene EU bieten der Ukraine keine Lösung. Darauf muss Deutschland als europäische Führungsmacht reagieren. Im Ergebnis sind eine Stärkung des Multilateralismus, ein europäischer Stabilitätspakt für die Ukraine, die Öffnung für eine schrittweise Rücknahme der Sanktionen gegen kleine und prüfbare Fortschritte im Minsker Prozess, die frühzeitige Klärung der Folgen eines ukrainischen EU- oder NATO-Beitritts auf den Konflikt mit Russland und eine breitere öffentliche Diskussion in Deutschland zum besseren Verständnis des Ukraine-Konfliktes mögliche und wichtige Ansatzpunkte.

Darüber hinaus wird es eine USA nach Donald Trump und ein Russland nach Wladimir Putin geben. Was immer das heißt, Vorausdenken ist besser als jede Überraschung.

Konsequenzen für die vorausschauende Außen- und Verteidigungspolitik Deutschlands aus dem „unerklärten“ hybriden Krieg Russlands in der Ukraine

Illya Khodyeyev

Einleitung und Problembeschreibung

Nach dem Ende des Kalten Krieges spielte die Problematik der Landesverteidigung in ihrem klassischen Sinne für Deutschland verständlicherweise eine geringere Rolle als vor dem Ende der Ost-West-Konfrontation. So drehte sich eine der größten sicherheitspolitischen Debatten in der Bundesrepublik im Jahr 2011 um die Abschaffung der Wehrpflicht. Die Regierungsparteien argumentierten damals, dass sich die Sicherheitslage nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion deutlich verbessert habe. Man lebe nun in einem freien und vereinten Europa und in einer guten Nachbarschaft mit Russland. Als langfristige Vision mag diese Zielsetzung immer noch Bestand haben, ohne Zweifel.

Doch spätestens seit Februar 2014, als Russland das ukrainische Staatsgebiet auf der Halbinsel Krim in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU besetzt hat und damit der sogenannte Russland-Ukraine-Konflikt¹ begann, haben sich die Sicherheitsparameter für ganz Europa und damit auch für Deutschland grundlegend verändert. Damit wurde die mit viel Mühe erschaffene und Jahrzehnte lang gepflegte Friedensordnung Europas, in die auch Russland als

1 Der Verfasser plädiert für eine konsequente Verwendung des Begriffs „Russland-Ukraine-Konflikt“ und nicht etwa „Ukraine-Konflikt“, da eine direkte und unmittelbare (personelle und militärisch-technische) Beteiligung Russlands als eine der beiden Konfliktparteien nicht nur von der NATO, sondern auch von der OSZE explizit bestätigt wurde (siehe dazu Kapitel 3, „Hybride Kriegsführung im Russland-Ukraine-Konflikt - neue Herausforderung für das außen- und sicherheitspolitische Handeln Deutschlands“). Auch die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (2016) sowie die Bundeszentrale für politische Bildung (2015) verwenden einen ähnlichen Begriff. Siehe dazu: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Seminar: Strategische Vorausschau in der Praxis, 14. Juli 2016, <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/seminar-strategische-vorausschau-in-der-praxis> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Bundeszentrale für politische Bildung, Örtliche Selbstverwaltung / Klimaschutz, in: Dossier Ukraine; Ukraine-Analysen, 13. Mai 2015, <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/206973/oertliche-selbstverwaltung-klimaschutz-13-05-2015> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

gleichberechtigter Partner eingebunden war,² nicht etwa rhetorisch in Frage gestellt, sondern tatsächlich mit militärischer Gewalt gebrochen. Der Konflikt zeigt bisher, dass die demokratische Weltgemeinschaft jederzeit bereit sein muss, ihre Werte gegen hybride und „für besondere Aufgaben“ ausgebildete Streitkräfte ohne Hoheitsabzeichen zu verteidigen. Im Notfall auch mit militärischen Mitteln.

Daraus ergibt sich zum einen die Notwendigkeit, sich mit den Gründen des seit fünf Jahren anhaltenden Konflikts auseinanderzusetzen. Zum anderen stellt der Konflikt eine enorme Herausforderung für die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik dar, bei der es darum geht, die Sicherheitsordnung in Europa wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Um die notwendigen Konsequenzen ziehen zu können, ist es zielführend, den Hergang der Ereignisse kurz zu rekonstruieren und diese in die gesamte langfristige Problematik der russisch-ukrainischen-Beziehungen einzubetten.

Hintergründe der Krise

In der Ukraine haben sich die Bürger im Winter 2013-2014 auf dem Zentralplatz der Hauptstadt Kiew - dem „Majdan“ - sowie in vielen anderen Städten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, einen proeuropäischen Kurs ihres Landes sowie gegen die omnipräsente Korruption ausgesprochen. Der Auslöser für die Proteste war die plötzliche Weigerung des damaligen Präsidenten Wiktor Janukowitsch auf Druck Moskaus,³ das ausgehandelte Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU zu unterzeichnen. Daraufhin leisteten Janukowitsch und seine Regierung erwartungsgemäß heftigen Widerstand und hatten durch den unverhältnismäßig übertriebenen Einsatz von Gewalt gegen die Bürger ihre Legitimation verloren.⁴

2 Mit der NATO-Grundakte definierten sich die NATO und Russland als strategische Partner.

3 Aus Sicht von Vladimir Putin würde die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zu viele Nachteile für das Wohlergehen der ukrainischen Bürger und des ukrainischen Staates mit sich bringen.

4 Juristisch gesehen hat sich Wiktor Janukowitsch seinen Amtspflichten entzogen und übte das Amt nicht weiter aus. Der Grund für die Flucht Janukowitschs „dürfte nach Einschätzung der Bundesregierung vor allem die Angst davor gewesen sein, für die durch die Sicherheitskräfte auf dem Majdan begangenen Verbrechen sowie Korruptionsdelikte strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden“. Die Umstände, unter denen Janukowitsch in der Nacht vom 21. auf den 22. Februar 2014 Kiew verließ sowie sein Verhalten danach „lassen aus Sicht der Bundesregierung die Entscheidung des ukrainischen Parlaments, er habe sich seinen Amtspflichten entzogen und übe das Amt nicht weiter aus, als berechtigt erscheinen“. Vergleiche dazu: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Deutung des Ukraine-Konfliktes, Auswärtiges/Antwort – 28. Mai 2015, hib 219/2015, https://www.bundestag.de/presse/hib/2015_04/-/371952 (zuletzt geöffnet: 3. Januar 2019). Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Umstand: Da Präsident Wiktor Janukowitsch die

Als Wiktor Janukowitsch das Land in Zeiten einer schweren Krise fluchtartig verließ, hat ihn das ukrainische Parlament am 22. Februar 2014 mit großer Mehrheit für abgesetzt erklärt. In einer Sondersitzung legten die Abgeordneten zudem den 25. Mai 2014 als Termin für die vorgezogene Präsidentschaftswahl fest.⁵ Der Wahlsieger Petro Poroschenko hatte bei der Präsidentschaftswahl am 25. Mai 2014 nach Einschätzung von unparteiischen Wahlbeobachtern der OSZE die uneingeschränkte Legitimation erhalten.

Diesen Hergang versucht Russland als einen von den USA beziehungsweise der EU finanzierten gewaltsamen Umsturz (Staatsstreich) zu präsentieren und nicht als Zivilcourage eines mündigen Volkes - eine Sichtweise, die von der staatlichen russischen Propaganda vertreten wird. Diese Behauptung haben Alice Bota und Kerstin Kohlenberg (2015) zum Anlass für ihren Beitrag genommen und bezweifeln zu Recht, ob man mit Geld die Menschen dazu bringen kann, in wochen- und monatelangen Kämpfen ihr Leben auf dem Majdan zu riskieren? Präsident Putin scheint das allerdings zu glauben und sieht in jeder Zuwendung aus dem Ausland eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes. Umgekehrt aber investiert Russland seit der „Orangen Revolution“ 2004 selbst in eine Reihe von NGOs, mit denen der russische Einfluss im Ausland ausgebaut werden soll. Seit 2012 fließen jährlich allein 130 Millionen Dollar in Organisationen, die in post-sovjetschen Ländern und auf dem Balkan tätig sind, vor allem aber in der Ukraine. Die Tendenz ist steigend. Das geht aus einer Studie von Chatham House (2016) „Agents of the Russian World. Proxy Groups in the Contested Neighbourhood“ hervor.⁶ Die Studie beschreibt ein gewaltiges Netzwerk im Dienst Russlands, das versuche, durch Feindbilder, Bedrohungsszenarien und Manipulationen auf die Bevölkerungen einzuwirken und sie gegen den Westen einzunehmen, so die Einschätzungen der beiden Journalisten.⁷

Hauptstadt Kiew am 22. Februar 2014 fluchtartig verlassen hat, war ein Impeachment-Verfahren, wie in der ukrainischen Verfassung vorgesehen, nicht möglich. Zu diesem Ergebnis kommt auch die deutsche Bundesregierung. Vergleiche dazu: Deutscher Bundestag, Beteiligung der extremen Rechten an der ukrainischen Regierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Dr. Sahra Wagenknecht, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 18/1091, 2014, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/012/1801222.pdf> (zuletzt geöffnet: 3. Januar 2019)

- 5 Der damalige Oppositionspolitiker Arsenij Jazenjuk war am 27. Februar 2014 als Chef der ukrainischen Übergangsregierung vom Parlament bestätigt worden. Er wurde mit 371 von 450 Stimmen gewählt.
- 6 Orysia Lutsevych, Agents of the Russian World. Proxy Groups in the Contested Neighbourhood, Research Paper, Chatham House, 2016, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych-embargoed.pdf?dm_i=1TY5,45KJB,LAB9R3,F3T97,1 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 7 Bota, Alice/Kohlenberg, Kerstin: Haben die Amis den Maidan gekauft? Die USA gaben in der Ukraine über Jahr-zehnte Milliarden aus. Wohin floss das Geld?, Die Zeit, Nr. 20/2015,

Diese Aktivitäten basieren auf einer grundsätzlichen Problematik. Putins Äußerungen und seine Außenpolitik gegenüber dem Nachbarstaat Ukraine machen deutlich, dass

„er die ukrainische Staatlichkeit dort klar in Frage stellt, wo sich seiner Meinung nach mehrheitlich „russische Bürger“⁸ aufhalten.“⁹

André Härtel spricht von „Wladimir Putins völkischer Raumwahrnehmung“,¹⁰ aus der sich eine auf hybrider Kriegführung basierende Interventionspolitik als eine logische Konsequenz ableiten lässt.¹¹ Das hat eine lange (geo-)politische, wissenschaftliche und kulturelle Tradition. Bereits im Jahr 2000 hat ein in Russland einflussreicher Politologe und politischer Philosoph, Alexander Dugin, dem nachgesagt wird, dass er die Politik des Kremls mit seiner Ideologie beeinflusst,¹² in seinem Werk „Grundlagen der Geopolitik“ in Bezug auf die Ukraine formuliert:

„Die Existenz der Ukraine innerhalb der heutigen Grenzen und mit dem jetzigen Status eines „souveränen Staates“ lässt sich mit einem ungeheuren Schlag gegen die geopolitische Sicherheit Russlands, mit einer Intervention in sein Staatsgebiet, gleichsetzen. Eine weitere Existenz des Einheitsstaates Ukraine ist unzulässig.“¹³

13. Mai 2015, www.zeit.de/2015/20/ukraine-usa-maidan-finanzen/komplettansicht (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

8 In der Wirklichkeit sind alle russischsprachigen Einwohner der gesamten Ukraine gemeint. Nur so lässt sich erklären, warum Russland seine militärische Aggression gegenüber der Ukraine konsequent als „Bürgerkrieg im Süd-Osten der Ukraine“ sowie „Völkermord an der russischstämmigen Bevölkerung“ bezeichnen will.

9 Härtel, André: Wo Putins Russland endet. „Novorossija“ und die Entwicklung des Nationsverständnisses in der Ukraine, Auslandsinformationen online, Nr. 2/2016, S. 8, Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_45677-544-1-30.pdf?160725112025 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

10 Ebenda, S. 3

11 Deshalb war die Entwicklung auf der Krim in keiner Weise überraschend. Bereits 2008 gab es erste Berichte darüber, dass die russische Seite keine konkreten vorbereitenden Maßnahmen trifft, um mit ihrer Schwarzmeerflotte die Halbinsel, wie vertraglich vorgesehen, bis 2017 zu verlassen. Bereits damals oder sogar früher, dürften die Verantwortlichen im Kreml über eine alternative Lösung nachgedacht haben, falls die ukrainische Führung der Vertragsverlängerung nicht zustimmen sollte.

12 Holm, Kerstin, Auf diesen Mann hört Putin, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Juni 2014, www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/auf-diesen-mann-hoert-putin-12991924.html (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

13 Übersetzung aus dem Russischen durch den Autor. Originalzitat (russ.): „Существование Украины в нынешних границах и с нынешним статусом «суверенного государства» тождественно нанесению чудовищного удара по геополитической безопасности России, равнозначно вторжению на ее территорию. Дальнейшее существование унитарной Украины недопустимо.“, siehe: Dugin, Alexander, Osnovy geopolitiki (russ. „Основы геополитики“ / „Grundlagen der Geopolitik“), Moskau: Arktogeta-Centr, 2000, S. 217

Bemerkenswert ist, dass die Formulierung „Existenz der Ukraine“ in der Schrift mehrmals vorkommt. Ob sich dieses Gedankengut in der tatsächlichen Politik Russlands gegenüber der Ukraine wiederfinden lässt, ist spätestens seit der Besetzung der Krim keine Frage mehr. Hinzu kommt die Tatsache, dass Präsident Putin, sein Umfeld und ein großer Teil der politischen Elite in Russland die Ukraine nicht als einen souveränen Staat anerkennen.¹⁴ Eine langfristige adäquate Reaktion muss diese Umstände berücksichtigen. Sie machen eine konstruktive Zusammenarbeit langfristig äußerst schwierig, denn die wichtigsten Grundlagen der internationalen Beziehungen, das Vertrauen und die Achtung des Völkerrechts, sind nicht mehr gewährleistet. So wird zwar von russischer Seite ein Interesse an der Umsetzung des Minsker Abkommens immer wieder offiziell bekundet, in der Wirklichkeit jedoch wird das Gegenteil bewiesen: die Destabilisierung der Ukraine wird mit den Mitteln hybrider Kriegführung weiter vorangetrieben, auch zum eigenen wirtschaftlichen Schaden und zum Schaden der eigenen Bevölkerung.

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Der Russland-Ukraine-Konflikt beeinflusst die deutsche Politik sicherheitspolitisch, wirtschaftlich sowie in Fragen der Energiepolitik. Zunächst soll auf den sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekt eingegangen werden.

Die Hybride Kriegführung im Russland-Ukraine-Konflikt - neue Herausforderung für das außen- und sicherheitspolitische Handeln Deutschlands

Man mag dahingehend Recht haben, dass sich die Bedrohungslage seit dem Ende des Kalten Krieges beziehungsweise der Ost-West-Konfrontation geändert hat, so dass es sich um eine andere Art der Konfrontation handelt. Zu glauben, dass diese Konfrontation vollständig der Vergangenheit angehört, ist ein Irrtum.

14 Siehe dazu unter anderen: The Moscow Times, Putin Hints at Splitting Up Ukraine, 8. April 2008; Putin im Rahmen der Tagung der „Allrussischen Volksfront“ am 25. Januar 2016, Kreml, www.kremlin.ru/events/president/news/51206 (zuletzt geöffnet am 15. Juli 2019)

Insbesondere seit dem Russland-Ukraine-Konflikt ist in Sicherheitskreisen von sogenannter „hybrider Kriegführung“ beziehungsweise „hybriden Bedrohungen“ die Rede. Die wichtigsten Bestandteile dieser Kriegsart sind:

- eine gezielte und konsequente Verwischung von Grenzen zwischen Krieg und Frieden,
- wirtschaftlicher Druck, Cyberangriffe,
- Propaganda über das Internet, beispielsweise über Youtube, Facebook und andere Medien,
- gesellschaftliche Destabilisierung, kleine vereinzelte Terroranschläge oder sogenannte „Diversionen“ verteilt auf das ganze Staatsgebiet,¹⁵
- Ansammlung von Truppen und Militärtechnik und ihre Versetzung in volle Kampfbereitschaft, verbunden mit der Abhaltung von groß angelegten Übungsmanövern in unmittelbarer Nähe der Landesgrenze des Zielstaates,
- Beschuldigung des Zielstaates in Handlungen, die der Aggressor selbst vollzieht, beispielsweise Propaganda, militärische Aggression und Provokation, und
- als wichtigstes Mittel jedoch die Leugnung der eigenen unmittelbaren und aktiven Beteiligung eines Staates mit seiner regulären Armee beziehungsweise mit Spezialkräften als Konfliktpartei.¹⁶

Deshalb vermeidet Russland die Formulierung „Russland-Ukraine-Konflikt“ und präsentiert die Krise in den eigenen staatlich kontrollierten Medien als einen rein innerukrainischen Konflikt. Trotzdem wird eine direkte und unmittelbare Beteiligung Russlands als eine der beiden Konfliktparteien nicht nur von der NATO, sondern auch von der OSZE, beispielsweise vom stellvertretenden Leiter der Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der Ukraine, Alexander Hug, explizit bestätigt:

„Wir haben diverse Male gesehen, dass sich Personen in nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet bewegen, die Insignien der Russischen Föderation tragen; wir haben Waffensysteme gesehen, die die Ukraine nicht besitzt; wir

15 Dazu gehören beispielsweise systematische Sprengungen der Gleise an wichtigen Eisenbahnverbindungen, und zwar nicht nur im umkämpften Gebiet. Letzteres dient unter anderem der Verunsicherung der Bevölkerung und fördert den Eindruck, die einheimische Regierung sei nicht in der Lage, für die Sicherheit der eigenen Bürger zu sorgen. Die hybride Kriegsführung funktioniert somit nach dem Prinzip der moralischen Destabilisierung und der „Zersetzung von innen“.

16 Der russische Präsident Vladimir Putin bezeichnete die massive Präsenz von russischen Truppen ohne Abzeichen auf der ukrainischen Halbinsel Krim im Februar und März 2014, die zunächst das Parlament der Krim stürmten und sämtliche strategische Objekte unter ihre Kontrolle brachten, als „örtliche Selbstverteidigungskräfte“ und verwies darauf, dass jeder heutzutage eine Militäruniform überall im Einzelhandel käuflich erwerben kann. Ein ähnliches Szenario spielt sich seit April 2014 im Osten der Ukraine ab.

haben massive Bewegungen von Material – LKW, Panzer und anderen militärischen Mitteln – von Osten nach Westen gesehen. In Kiew haben wir zwei Personen befragt, die aussagten, dass sie Teil einer aktiven Einheit der russischen Armee waren und auf Rotationsbasis in die Ukraine geschickt wurden. Es ist nicht an uns, Schlussfolgerung zu ziehen – das obliegt den OSZE-Mitgliedsstaaten. Es ist aber wichtig anzufügen, dass diese Beobachtungen von keiner Seite bestritten werden.“¹⁷

Die Botschaft an die an die EU und an Deutschland lautet deshalb: Alles ist zu jeder Zeit möglich! Die Angst der baltischen Staaten und Polens, dass auch bei ihnen mehrere Tausend „örtliche Selbstverteidigungskräfte“ - auch als „(hybride) grüne Männchen“ bekannt - plötzlich die Kontrolle über strategische Objekte übernehmen, ist deshalb mehr als begründet.¹⁸

All dies legt eine hohe Relevanz der Krise rund um die Ukraine für die Bundesrepublik nahe und erfordert zum einen ein genaues Verständnis der Ereignisse und zum anderen eine angemessene Reaktion.

Die zentrale Konsequenz für die Sicherheitsexperten hierzulande ist, dass der Konflikt der präventiven Wirkung von Militär in Form der Abschreckung wieder eine neue Relevanz beimisst. Dieser Umstand zwingt dazu, die Rolle

17 Hug, Alexander, „Dass wir mehr sehen, gefällt nicht allen“, Interview von n-ost-Korrespondent Stefan Schocher mit dem stellvertretenden Leiter der Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der Ukraine, Wien, 23. Juni 2015, https://ostpol.de/beitrag/4330-dass_wir_mehr_sehen_gefaellt_nicht_allen (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019), siehe auch: Schocher, Stefan, OSZE-Chef-Beobachter ist "vorsichtig optimistisch", Kurier, 16. Juni 2015, <http://kurier.at/politik/ausland/dass-wir-mehr-sehen-gefaellt-nicht-allen/136.248.837> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

18 Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch die teilnehmenden Länder des letzten NATO-Gipfels in Warschau. In der Erklärung der NATO-Ukraine-Kommission auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vom 9. Juli 2016 heißt es im Punkt 2: „(...) hat Russland sein aggressives Vorgehen zur Untergrabung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der Sicherheit der Ukraine unter Verletzung des Völkerrechts fortgesetzt. Diese Entwicklungen haben ernste Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität des gesamten euro-atlantischen Raumes.“. Im Punkt 5 wird weiter aufgeführt: „(...) Russland schürt im Osten der Ukraine noch immer einen Zustand ständiger Instabilität, was zum Verlust von nahezu 10 000 Menschenleben im Donbass geführt und der Ukraine einen beträchtlichen Teil ihrer Wirtschaftsleistung genommen hat. (...)“. Daraus ergeben sich im Punkt 6 entsprechende Forderungen: „(...) Wir rufen Russland auf, seine politische, militärische und finanzielle Unterstützung der militanten Kämpfer zu beenden und seine Verpflichtungen aus dem Maßnahmenpaket von Minsk umzusetzen, und zwar unter anderem seine Streitkräfte und sein militärisches Gerät aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine abuziehen und der Ukraine zu ermöglichen, die vollständige Kontrolle über ihre Staatsgrenzen wiederherzustellen. (...)“. Siehe dazu: NATO-Ukraine-Kommission, Gemeinsame Erklärung der NATO-Ukraine-Kommission auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, Warschau, 9. Juli 2016 (Übersetzung im Rahmen des NATO-Gipfels in Warschau), 9. Juli 2016, http://www.nato.diplo.de/contentblob/4845612/Daten/6705973/20160709_bersetzung_GemeinsameErklärung_NATOUkraineKommission_auf_Ebene_der_Staats_und_Regierungschefs.pdf (zuletzt geöffnet: 30. Oktober 2016)

des Militärs neu zu definieren und darüber nachzudenken, welche Unterstützung die Bundeswehr und die NATO angesichts von hybriden Bedrohungen ähnlich wie in der Ukraine mit Cyberangriffen, Propaganda und gesellschaftlicher Destabilisierung,¹⁹ aber auch bei „klassischer“ militärischer Aggression jeglicher Art anbieten können.

Wirtschaftssanktionen und Energiepolitik

Der Konflikt zwischen zwei ehemaligen Sowjetrepubliken, Russland und der Ukraine, hat auch unmittelbare wirtschaftliche Konsequenzen für Deutschland. So bezeichnete Bundeskanzlerin Angela Merkel die Entscheidung für Sanktionen gegen Russland als unumgänglich. Sie erklärte, die EU-Staats- und Regierungschefs hätten immer wieder darauf hingewiesen,

„dass Sanktionen kein Selbstzweck sind, sondern nur beschlossen werden, wenn es unvermeidlich ist“.²⁰

Der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Ulrich Grillo, sagte bei einem Spitzengespräch der Verbände mit Angela Merkel in München,²¹ es müsse dabei klar sein, dass Sanktionen zwar negative Wirkungen sowohl für Russland als auch für Deutschland und die EU haben, doch dem Völkerrecht sei in dieser Situation eindeutig der Vorrang zu gewähren. Abgesehen von den Sanktionen geht Bundeskanzlerin Angela Merkel generell davon aus, dass es wegen der Ereignisse in der Ukraine und auf der Krim „eine neue Betrachtung der gesamten Energiepolitik geben wird“. Zum Teil gebe es in der EU eine hohe Abhängigkeit von Öl und Gas aus Russland. Europa werde einheitlich handeln. Dazu gehöre auch eine neue Betrachtung der gesamten Energiepolitik.²²

19 Linnenkamp, Hilmar/Mölling, Christian: Das Weißbuch zur Verteidigungspolitik. Innere Herausforderungen bestimmen in größerem Maße über die Möglichkeiten deutscher Verteidigungspolitik als das strategische Umfeld, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, Berlin, 21. Februar 2015, S. 4, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A21_lnk_mlg.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

20 EU-Sanktionen gegen Russland. Kein Selbstzweck, sondern unvermeidbar, Bundesregierung, Berlin, 1. August 2014, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/07/2014-07-29-eu-sanktionen.html> (zuletzt geöffnet: 14. August 2016)

21 Wirtschaft unterstützt Regierung gegen Russland, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. März 2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wirtschaft-unterstuetzt-regierung-gegen-russland-12846861.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

22 Nato stellt Kooperation mit Russland ein, Bundesregierung, Berlin, 4. April 2014, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/04/2014-04-03-lage-in-der-ukraine.html> (zuletzt geöffnet: 14. August 2016)

Der Rahmen für das außenpolitische Handeln Deutschlands

Der Maßstab für das außenpolitische Handeln Deutschlands ist eng mit der sogenannten „deutschen Frage“ und dem *Zivilmacht*konzept verbunden, das bestimmte Prinzipien des außenpolitischen Handelns vorsieht. Das Zivilmachtkonzept ist auf die Definition von Sebastian Harnisch und Hanns Maull (2001)²³ zurückzuführen und enthält folgende Grundsätze: die Förderung gewaltfreier Mittel der Konfliktlösung und das Bemühen darum, die Anwendung von Gewalt zur Lösung politischer Konflikte zu minimieren sowie die Stärkung des Völkerrechts und der multilateralen Institutionen sowie die Bereitschaft zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen und zur Förderung der Demokratisierung in den internationalen Beziehungen.

Zum anderen ist eines der Prinzipien des Zivilmachtbegriffs nach Kenneth Twitchett (1976) und Hanns Maull (1990) relevant: die Bereitschaft zur Förderung rechtsverbindlicher supranationaler Institutionen, um international Fortschritte zu erzielen.^{24 25}

Die Entwicklungen der letzten 26 Jahre zeigen, dass ein kontinuierliches machtbewusstes und ausgewogenes Verhalten der Bundesrepublik in Kombination mit der Einbettung in das europapolitische Konzept und dem Einsatz für die europäische Integration die Antwort auf die deutsche Frage gewesen sind. Heute haben die europäischen Partnerstaaten Deutschlands mittlerweile mehr Sorge vor einem schwachen als vor einem zu starken Deutschland.²⁶ Dabei verfügt die Bundesrepublik über verschiedene Einflussmöglichkeiten:

- 23 Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W., Einleitung, in: Harnisch, Sebastian / Maull, Hanns W. (Hrsg.): *Germany as a Civilian Power. The foreign policy of the Berlin Republic*, Manchester, Manchester University Press, 2001, S. 1-9
- 24 Twitchett, Kenneth J. (Hrsg.), *Europe and the world: The external relations of the Common Market*. New York: St. Martin's Press, 1976
- 25 Maull, Hanns, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, Foreign Affairs. Nr. 69, 1990, S. 91-106
- 26 „(...) Ja, wir haben große Schwierigkeiten, uns auf die neue Lage nach dem Ende des Kalten Krieges einzustellen. Während des Kalten Krieges waren wir vor allem Konsument kollektiver Sicherheitsanstrengungen. Heute erwarten unsere Partner ein stärkeres Engagement Deutschlands dabei, Sicherheitsstrukturen zu schaffen.“, zit. in: Klose, Hans-Ulrich/Polenz, Ruprecht: *Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass*, Internationale Politik (IP), September/Oktober 2011. S. 18-27

von Diplomatie, über Wirtschaftssanktionen bis hin zu präventiven militärischen Maßnahmen.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Aus den erläuterten Zusammenhängen und Hintergründen lassen sich drei zentrale Handlungsoptionen für die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik ableiten.

Handlungsoption 1: Stabilisierung der Ukraine, Unterstützung der ukrainischen Staatlichkeit und des Reformkurses, engere Kooperation mit der EU

Wenn Deutschland keinen dauerhaften Instabilitätsfaktor vor der eigenen Haustür beziehungsweise vor Haustür Europas haben will, muss es den oben aufgezeigten langfristigen Plänen Russlands in Bezug auf die Ukraine Rechnung tragen und die Ukraine bei der Wahrung ihrer Staatlichkeit und Souveränität unterstützen. Dies kann in verschiedenster Weise erfolgen. Bereits heute gibt es ein Bündel an Maßnahmen und Projekten, wie beispielsweise das „High Level Experts Programme“ (HLEP) des Auswärtigen Amtes oder die „Akademie für Gute Regierungsführung und Empowerment in Europa“ (AGREE) der Europäischen Akademie Berlin, die sich an die Entscheidungsträger richten und den demokratischen Transformationsprozess in der Ukraine unterstützen.

Auf der europäischen Ebene sollte die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und insbesondere der Östlichen Partnerschaft (ÖP) intensiviert werden. Das unterzeichnete Assoziierungsabkommen kann hierfür als ein besonders gut geeignetes Instrument genutzt werden. Langfristig sollten die Reformanstrengungen der ukrainischen Regierung einerseits tatkräftig unterstützt und andererseits sehr genau beobachtet und streng kontrolliert werden. Auch die Nichtanerkennungspolitik gegenüber der von Russland annektierten Halbinsel Krim muss konsequent fortgeführt werden.²⁷ Deutschland sollte sich außerdem dafür einsetzen, dass

27 In diesem Zusammenhang betonen Schneider und Saurenbach: „Das grundsätzliche Interesse des Westens an der Ukraine bezieht sich auf die Wahrung der Unabhängigkeit des Landes von Rußland.“, Schneider, Eberhard/Saurenbach, Christoph, Ukraine – die zweite Transformation, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 59, 2004, www.swp-berlin.org

auch andere Staaten das vorübergehend besetzte ukrainische Staatsgebiet auf der Krim nicht als russisches Territorium anerkennen.

Handlungsoption 2: Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine

Die Bundesrepublik sollte des Weiteren die Ukraine dabei unterstützen, ihre Verteidigungsfähigkeit zu stärken, denn man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass der Faktor Russland immer präsent bleiben wird. Warum sollte Deutschland das tun? Eine der Voraussetzungen für die offene Aggression durch Russland war, dass der ukrainische Staat Anfang 2014 nicht in der Lage gewesen ist, sich zu verteidigen. Das war das Ergebnis der Bemühungen des prorussischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch: Lediglich 3000 bis 5000 Soldaten waren zum Ende seiner Amtszeit einsatzbereit und das bei 44 Millionen Einwohnern. Dies war für Präsident Putin offenbar der richtige Zeitpunkt, seine geopolitischen Ziele bezüglich der Ukraine nun auch mit militärischer Gewalt zu verfolgen. Es muss sich deshalb um eine langfristig angelegte Stärkung der Verteidigungsbereitschaft handeln, damit die reformierten staatlichen Strukturen nicht wieder geschwächt werden, falls die jetzige proeuropäische und reformwillige ukrainische Regierung abgewählt werden sollte. Deshalb ist eine grundsätzliche Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaft das beste Mittel gegen die Destabilisierungspolitik Moskaus. Hier sind die politischen und andere deutsche Stiftungen gefragt, deren Finanzierung langfristig gewährleistet werden sollte. Nur so sichert sich Deutschland eine stabile Nachbarschaft.

Im Fall einer dauerhaften positiven Entwicklung des Reformkurses wäre in der Zukunft eine Beitrittsperspektive zur NATO für die Ukraine zu überprüfen, denn die fehlende Beitrittsperspektive zur NATO hat zum militärischen Konflikt mit Russland geführt und dem Bündnis sowie der EU geschadet. Um in der Zukunft diesen Schaden abzuwenden, sollte sich Deutschland deshalb für eine faire und sachliche Beurteilung einer Beitrittsperspektive einsetzen. Bis dahin ist die Kooperation im Verteidigungs- und Rüstungssektor zwischen der EU beziehungsweise Deutschland und der Ukraine zu intensivieren.

Auch hier kann Deutschland als NATO-Mitglied mit seiner umfangreichen Erfahrung, beispielsweise im Rahmen gemeinsamer Militärübungen, eine große Hilfe für die ukrainische Armee sein, welche faktisch erst seit 2014 existiert. Weiterhin sollten Lieferungen von nicht letalem militärischem Gerät zu Verteidigungszwecken in Erwägung gezogen werden, beispielsweise

se Militärtransporter und Radarsysteme, wie diese bereits von den USA an die Ukraine geliefert werden.²⁸ Denn eine mögliche Lösung des Konflikts liegt nach Einschätzung von Reinhard Vesper deshalb in weiter Ferne, weil ein gerechter Frieden eine Niederlage für diejenigen bedeuten würde, die den Krieg begonnen haben: Russland und die „Separatisten“. Deswegen sabotieren sie auch die Verwirklichung der Vereinbarung von Minsk, die zum Frieden führen sollte.²⁹ Aus diesem Grund ist die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine so wichtig.

Handlungsoption 3: Stärkung der Rolle Deutschlands im NATO-Bündnis, verbunden mit der Konsolidierung der EU und der Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland

Die russische Annexion der Krim hat die Neugestaltung des euroatlantischen Sicherheitsraums zu einer der wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen gemacht.³⁰ Deutschland wird sich an der Diskussion darüber beteiligen müssen, wie eine angemessene Antwort auf sich wandelnde Konfliktformen wie die hybride Kriegsführung aussieht.^{31 32} Mit Blick auf diese nega-

28 Dies wird auch hierzulande hauptsächlich von den Politikern der Union in Erwägung gezogen. Siehe dazu: Schuller, Konrad/Freidel, Morten/Carstens, Peter: Politiker fordern Waffen für die Ukraine, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. August 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/krieg-im-donbass-politiker-fordern-waffen-fuer-die-ukraine-14386587.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

29 Vesper, Reinhard, Friedenssaboteure, Kommentar, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01. August 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/kommentar-friedenssaboteure-14365975.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

30 Diese Erkenntnis hat ihren Platz im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr gefunden: „Durch seine auf der Krim und im Osten der Ukraine zutage getretene Bereitschaft, die eigenen Interessen auch gewaltsam durchzusetzen und völkerrechtlich garantierte Grenzen einseitig zu verschieben, stellt Russland die europäische Friedensordnung offen in Frage. Dies hat tiefgreifende Folgen für die Sicherheit in Europa und damit auch für die Sicherheit Deutschlands.“; „Russland wendet sich dabei von einer engen Partnerschaft mit dem Westen ab und betont strategische Rivalität. International präsentiert sich Russland als eigenständiges Gravitationszentrum mit globalem Anspruch. (...) Ohne eine grundlegende Kursänderung wird Russland somit auf absehbare Zeit eine Herausforderung für die Sicherheit auf unserem Kontinent darstellen.“, Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016, S. 3ff., <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

31 Orientierungsrahmen für die Forschung 2015/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, S. 13, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/orientierungsrahmen2015_16.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

tive Entwicklung sollten die wirtschaftlichen Sanktionen verlängert werden, bis das Abkommen von Minsk vollständig umgesetzt wurde und die Ukraine die vollständige Kontrolle über ihre Staatsgrenze wiederhergestellt hat.

In den internationalen Beziehungen ist es zielführend, die Denklogik des Gegenübers zu verstehen. In diesem Fall handelt es sich um den ehemaligen KGB-Offizier Wladimir Putin, der seine Ziele mit militärischer Gewalt durchsetzt. Offenbar versteht Putin nur die Sprache der Stärke und nicht die Sprache des Rechts, denn Gewalt wird als Mittel der gegenwärtigen russischen Politik rücksichtslos eingesetzt. Dieser Herausforderung kann der Westen nicht mit Appellen und Aufrufen begegnen, sondern ebenfalls nur mit Stärke. Diese Stärke sollte durch wirtschaftliche Sanktionen und Geschlossenheit der europäischen Partner und durch Abschreckung durch die NATO zum Ausdruck gebracht werden. Nur so kann es bei der diplomatischen Lösung des Konflikts bleiben.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für die Bundesrepublik, ihre Rolle in der NATO stärker und selbstbewusster wahrzunehmen und die östlichen Partnerstaaten, in erster Linie die baltischen Staaten, stärker zu unterstützen und ihnen mit konkreten Maßnahmen mehr Sicherheit zu geben. Es ist ein Irrtum zu denken, dass mehr Zurückhaltung seitens des Bündnisses oder seitens der Bundesrepublik zu mehr Zurückhaltung Russlands führen würde. Die NATO hat sich ohnehin bis jetzt bei der Aufnahme der Ukraine und Georgiens zurückhaltend verhalten. Gleichzeitig steigt nicht nur die Zahl der Militärmanöver, sondern auch die der Luftraumverletzungen Russlands gegenüber der EU. Allein im Jahr 2014 wurden mehr als 400 russische Militärflugzeuge abgefangen, die sich dem Luftraum der NATO gefährlich genähert haben. Dies waren vier Mal so viele Flugzeuge als im Jahr 2013.³²

Die Konsolidierung der EU und die Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland sind genauso wichtig, wie die Stärkung des NATO-Bündnisses, denn heute sind wirtschaftliche Instrumente enorm wirksam. Generell muss die Rolle der EU gestärkt werden. Ob Energie, Klima, Finanzmärkte, Wettbewerb oder Verteidigung – nur europäische Kooperation und nicht nationale Alleingänge werden dabei helfen, die Regeln für die multilaterale Weltordnung mitzugestalten. Je stärker es gelingt, als Europäische Union mit einer Stimme zu sprechen, umso größer ist auch das Gewicht

32 Dazu gehören ohne Zweifel systematische Maßnahmen gegen die russische staatliche Propaganda im deutschsprachigen Raum bzw. in Deutschland. Das Internet ist überflutet von entsprechenden YouTube-Channels, fragwürdigen „Blogs“, die Artikeln der deutschen Online-Zeitungen werden massenhaft von den sogenannten „Trollen“ im Sinne Russlands kommen-tiert und so der Eindruck erweckt, diese Stimmung überwiege in der deutschen Bevölkerung. Hierfür sollten beispielsweise die Finanzierung und die Reichweite der Deutschen Welle und ihr deutsch-, russisch- sowie ukrainisch-sprachiges Angebots massiv aus-geweitet werden.

33 Mehr als 400 russische Militärmaschinen abgefangen, Neue Zürcher Zeitung, 30. Januar 2015, <http://nzz.ch/international/europa/1.18472402> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Deutschlands in der Welt. Deshalb muss Deutschlands politische Führung der Bevölkerung erklären, warum Europa Deutschlands Zukunft bleibt, was das Land und jeder Einzelne davon hat und was für dieses gemeinsame Europa getan werden muss.³⁴ Besonders vor dem Hintergrund der amerikanischen außen- und sicherheitspolitischen Zurückhaltung seit der Ära unter US-Präsident Barack Obama ist es nicht länger hinzunehmen, dass die Europäische Union sich nicht in der Lage sieht, wenigstens für ihr eigenes strategisches Umfeld diese amerikanische Zurückhaltung zu kompensieren.³⁵

Entwicklungsszenarien als Folge deutscher Einflussnahme

Entwicklungsszenario im Fall der 1. Handlungsoption: Stabilisierung der Ukraine, Unterstützung der ukrainischen Staatlichkeit und des Reformkurses, engere Kooperation mit der EU

Durch die Förderung von proeuropäischen politischen Eliten würde die Ukraine selbst dazu befähigt, eigene Staatlichkeit auf allen Ebenen zu schützen und weiter auszubauen. Dies würde zur dauerhaften politischen Stabilität im Land sowie zu einer wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Die Exportnation Deutschland könnte wieder mehr in die Ukraine mit ihren 44 Millionen Einwohnern exportieren, denn die Ausfuhrzahlen sind seit 2014 stark im Rückgang. Die Politik der Nichtanerkennung des ukrainischen Staatsgebiets auf der Krim als russisches Territorium würde nicht nur den Prozess einer Rückgabe der Halbinsel an die Ukraine deutlich erleichtern, sondern auch Russland davon abhalten, weitere ukrainische Gebiete, beispielsweise Donezk und Luhansk, zu annektieren oder gar die baltischen Staaten ins Visier zu nehmen.³⁶ Einen geeigneten Wirkungsindikator für diese Handlungsoption stellt sicherlich der jährlich erscheinende ENP Country Progress Report der Europäischen Kommission dar.

34 Klose, Hans-Ulrich/Polenz, Ruprecht: Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenen Anlass, Internationale Politik (IP), September/Oktober 2011. S. 18-27, hier 24ff.

35 Keller, Patrick: Strategische Überlegungen zur Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), 2015, Analysen & Argumente, Ausgabe, April 2017, 167, S. 3, http://www.kas.de/wf/doc/kas_41124-544-1-30.pdf?150426183411 (zuletzt geöffnet: 21. Dezember 2018)

36 Wie schnell die innenpolitische Lage in den baltischen Staaten eskalieren kann, zeigte der Streit zwischen Estland und Russland um ein sowjetisches Ehrenmal im Jahr 2007, bei dem die russischsprachige Minderheit in Tallin gewaltsam demonstrierte und es zu Straßenschlachten kam.

Entwicklungsszenario im Fall der 2. Handlungsoption: Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine

Jede Schwäche der Ukraine verleitet Russland zur Aggression. Eine verbesserte Verteidigungsbereitschaft der Ukraine dürfte langfristig zur mehr Zurückhaltung Moskaus beitragen. Sämtliche Verluste der offiziellen russischen Streitkräfte in der Ukraine wurden akribisch geheim gehalten.³⁷ Sogar ein entsprechendes Dekret von Präsident Putin wurde unterzeichnet.³⁸ Russland würde es höchstwahrscheinlich vermeiden wollen, dass Tausende russische Soldaten im Fall eines Angriffs getötet werden und öffentlich darüber berichtet wird, wodurch die Popularitätswerte Putins sinken könnten.

Eine verbesserte Verteidigungsbereitschaft könnte dem ukrainischen Staat weiterhin helfen, die von Russland besetzten Gebiete im Osten des Landes zu befreien und die Kontrolle über die eigenen Grenzen, so wie sie im Budapester Memorandum am 5. Dezember 1994 auch von Russland anerkannt wurden, wiederherzustellen und dauerhaft zu kontrollieren. Damit würde die Ukraine selbst für Stabilität in der Region sorgen, wovon auch die EU profitieren dürfte. Ein möglicher Wirkungsindikator für diese Handlungsoption wäre die Berichterstattung der OSZE aus der betroffenen Region.

Entwicklungsszenario im Fall der 3. Handlungsoption: Stärkung der Rolle Deutschlands im NATO-Bündnis, verbunden mit der Konsolidierung der EU und der Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland

Das Verhalten Russlands mit der anhaltenden Besetzung der Krim zeigt, dass Moskau die internationale Sicherheitsordnung nicht anerkennt und sich an die verbindlichen Vereinbarungen im Budapester Memorandum nicht gebun-

37 So wie beispielsweise im Fall der in der Ukraine gefallenen russischen Fallschirmjäger aus Pskow im Jahr 2014.

38 Putin macht tote Soldaten zum Staatsgeheimnis, Zeit Online, 2015, 28. Mai 2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/ukraine-konflikt-putin-getoetete-soldaten-staatsgeheimnis> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

den fühlt.³⁹ Der deutsche Beitrag zur NATO muss deshalb die Relevanz des Bündnisses bestätigen. Gerade vor dem Hintergrund des Russland-Ukraine-Konflikts sollte die Sicherheitslage des Bündnisses nicht mehr primär aus deutscher Sicht, sondern aus Sicht der europäischen Peripherie beurteilt werden: Die Solidarität, die Deutschland in Zeiten des Kalten Krieges als Frontstaat erhielt, schuldet es heute den Ländern an der Peripherie Europas und der NATO insgesamt. Zweifel an deutscher Bündnisolidarität darf es nicht geben.⁴⁰ Da Russland das Bündnis immer wieder herausfordert, würde ein starkes Bündnis eine adäquate Antwort auf jegliche Destabilisierungsversuche sein und besonders die Peripheriestaaten dauerhaft absichern. Ein möglicher Wirkungsindikator hierfür könnte die Zahl der Vorfälle im Luftraum zwischen Russland und der EU darstellen. Ausgehend von der Logik dieser Handlungsoption könnte die Zahl der Luftraumverletzungen sinken.

Fazit

Im Konflikt zwischen Russland und der Ukraine werden die Bundesrepublik und die gesamte Weltöffentlichkeit mit einer Vorgehensweise aus dem 19. Jahrhundert konfrontiert. Durch diese Entwicklung ist die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik besonders herausgefordert. Doch wie soll die Reaktion Deutschlands aussehen? In dem Beitrag wurden drei verschiedene Handlungsoptionen erläutert und mögliche Entwicklungsszenarien vorgestellt.

Die erste Handlungsoption zielt auf den Kern des Problems: die Stabilisierung der Ukraine, die Unterstützung der ukrainischen Staatlichkeit und des Reformkurses der proeuropäischen Regierung sowie die Förderung einer engeren Kooperation zwischen der Ukraine und der EU. Eine weitere Handlungsoption kann dazu beitragen, die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine zu stärken. Letztlich wurde eine dritte Handlungsoption erörtert, welche auf die Stärkung der Rolle Deutschlands im NATO-Bündnis abzielt, verbunden mit der Konsolidierung der EU und der Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland. Dabei sollen die drei Handlungsoptionen als einander ergänzende Maßnahmen verstanden werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor dem Hintergrund eines beispiellosen Bruchs des Völkerrechts mittels eines „unerklärten“ hybriden

39 Siehe dazu auch: Keller, Patrick: Strategische Überlegungen zur Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), 2015, Analysen & Argumente, Ausgabe 167, April 2015, http://www.kas.de/wf/doc/kas_41124-544-1-30.pdf?150426183411, (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

40 Klose, Hans-Ulrich/Polenz, Ruprecht: Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass, Internationale Politik (IP), September/Oktober 2011. S. 18-27, hier S. 19

Krieges Russlands in der Ukraine und speziell auf der Krim eine verstärkte Entwicklung von militärischen Fähigkeiten innerhalb der NATO als Antwort auf die neue Sicherheitslage vorangetrieben werden sollte. All das heißt keinesfalls, dass Deutschland auf die militärische Lösung des Konflikts setzen sollte. Die diplomatische Lösung hat Priorität. Vielmehr sollte man nach dem Prinzip agieren, die Dialogbereitschaft könne nur aus der Position der militärischen Stärke heraus wirklich hergestellt werden. Somit ergibt sich eine Doppelstrategie für die vorausschauende Außen- und Verteidigungspolitik Deutschlands: die Absicherung durch die Verstärkung der Verteidigungsbereitschaft einerseits und der Dialogbereitschaft mit Russland andererseits. Nichthandeln im Russland-Ukraine-Konflikt wäre in dieser Situation gefährlich und verantwortungslos.

Deutschland und seine östlichen Nachbarn: Zur Gestaltung einer vorausschauenden Energiepolitik

Charlotte Fechter

Einleitung und Problembeschreibung

Die Frage nach der Gestaltung einer vorausschauenden deutsch-russischen Energiepolitik hat durch die verlängerten Wirtschaftssanktionen zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland nach wie vor einen hohen Stellenwert auf der internationalen politischen Agenda. Dieser Artikel wird unter Anwendung einer spieltheoretischen Herangehensweise Verhaltensmuster erklären und mögliche neue Wege im Umgang mit der traditionellen russischen Vormachtstellung formulieren.

Die widersprüchliche Beziehung zwischen Russland und Deutschland ist stark durch die Überzeugung an einen in der Literatur so bezeichneten „Wandel durch Annäherung“ geprägt. Diese Denkweise hat nicht nur den Kommunismus überlebt, sie hat sich auch in der Politik des wiedervereinigten Deutschlands gegenüber dem postkommunistischen Russland fortgesetzt.¹ Die Idee, dass eine geopolitische Annäherung und wachsende Wirtschaftsbeziehungen positive Veränderungen bewirken könnten, hat seit 1970 Bestand.² Die Aufrechterhaltung der neu verhängenen Sanktionen kann als emanzipatorische Tendenz gesehen werden, sich von dem opportunistischen Verhalten des Energieriesen Russland zu distanzieren.

Der Entscheidung, Energiesicherheit als Analyseobjekt zu betrachten, geht die Annahme voraus, dass die jüngste Ukraine Krise neue Formen von Kooperationsproblemen aufwirft. Hierdurch wird die Interessengemeinschaft zwischen Russland und Deutschland beeinflusst. Daher verwendet die Analyse den situationsstrukturellen Ansatz von Michael Zürn (1992), der Veränderungen in der Variable Kooperation erklärt.³ Der situationsstrukturelle Ansatz basiert auf der Theorie der rationalen Entscheidung, insbesondere der Arbeit von Robert O. Keohane. Seine Ansichten sind dem liberalen Insti-

1 Lilia Shevtsova, *Falle Ostpolitik?*, Essay, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, 2016 (Aus Politik und Zeitgeschichte: Deutsche Außenpolitik, 28–29/2016), <http://www.bpb.de/apuz/230573/ein-blick-aus-russland-auf-die-deutsche-aussenpolitik> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

2 Ebenda

3 Velickovic, Eva-Maria, *Der institutionelle Wandel der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts - Formen und Wandel von Sicherheitsinstitutionen in der internationalen Politik*, Forschungsberichte Internationale Politik, Vol. 34, Lit-Verlag, Münster, 2009

tionalismus zuzuordnen. Liberaler Institutionalismus erklärt das Phänomen der Kooperation im internationalen System.⁴ Koehane (1984)⁵ schlägt vor, dass Institutionen als Menge an Regeln und Normen verstanden werden, die einen signifikanten Effekt auf staatliches Verhalten haben, sofern ein gemeinsames Interesse besteht.⁶ Die Erweiterung des Institutionalismus um den Aspekt des Liberalen liegt in der Möglichkeit, eine Abstrahierung von Institutionen als internationale Organisationen, Regime und Abkommen sowie Gewohnheiten zuzulassen.⁷ Weiterhin werden Institutionen in der Theorie des liberalen Institutionalismus als am Eigennutzen interessierte Akteure verstanden, die sich in langfristigen Kooperationsverhältnissen bei zu Grunde liegen einer Interdependenz befinden können.⁸ Eigennützig handelnde Akteure befinden sich in Situationen, in denen nur multilaterale Aktionen ihre Interessen garantieren.⁹ Unter bestimmten Bedingungen können Staaten in Verhandlungen, die durch eine Interdependenzsituation geprägt sind, internationale Institutionen nutzen, um Kooperation herzustellen.¹⁰ Staaten sind dann eher in der Lage, Barrieren des kollektiven Handelns zu überwinden.¹¹ Um Interessenskonflikte zu offenbaren und Verhaltensoptionen herauszuarbeiten, wird die Spieltheorie als Instrument verwendet. Hierdurch lassen sich Situationsstrukturen modellieren.¹²

Das Energieregime zwischen Russland und Deutschland bietet für die Staaten also den geeigneten Rahmen, um Kooperation zu ermöglichen und Barrieren des gemeinsamen Handelns zu überwinden.¹³ Dadurch wird das langfristige Ziel erreicht, die Stabilität der Handelsbeziehungen zu gewährleisten.¹⁴ Der Artikel wird herausarbeiten, welche Interessen von den involvierten Akteuren verfolgt werden und welche Differenzen und Optionen bestehen. Die Kooperationsprobleme werden durch spieltheoretische Indikatoren analysiert. Durch die Beantwortung der Leitfrage, ob durch eine moderne Osteuropapolitik Versorgungssicherheit hergestellt werden kann und

4 Ebenda

5 Koehane, Robert, *After hegemony*, Princeton University Press, Princeton, 1984

6 O'Brien, Robert/Williams, Marc, *Global Political Economy. Evolution and dynamics*, 3. Auflage, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010

7 Ebenda

8 Velickovic, Eva-Maria, *Der institutionelle Wandel der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts - Formen und Wandel von Sicherheitsinstitutionen in der internationalen Politik*, Forschungsberichte Internationale Politik, Vol. 34, Lit-Verlag, Münster, 2009

9 Ebenda

10 O'Brien, Robert/Williams, Marc, *Global Political Economy. Evolution and dynamics*, 3. Auflage, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010

11 Ebenda

12 Velickovic, Eva-Maria, *Der institutionelle Wandel der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts - Formen und Wandel von Sicherheitsinstitutionen in der internationalen Politik*, Forschungsberichte Internationale Politik, Vol. 34, Lit-Verlag, Münster, 2009

13 O'Brien, Robert /Williams, Marc, *Global Political Economy. Evolution and dynamics*, 3. Auflage, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010

14 Ebenda

ob auf diese Weise stabile Außenhandelsbeziehungen mit Russland herbeigeführt werden können, lässt darauf schließen, ob sich die relevanten Akteure in einem Prozess des strukturellen Wandels befinden oder ob die Akteure Pfadabhängigkeit verfolgen, um ihre Kosten gering zu halten.

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Die EU betrachtet Erdgas als Hauptenergieträger, um effizient und kostengünstig ein kohlenstoffarmes Energiesystem aufzubauen.¹⁵ Angesichts dieser aktuellen Situation scheint Gas der einzige fossile Brennstoff zu sein, der seinen Marktanteil im künftigen EU-Energiemix erhöhen wird.¹⁶ Die EU erhält das meiste Erdgas aus externen Quellen und ist daher als Energieverbrauchergebiet klassifiziert.¹⁷ Ein Drittel der verfügbaren Mengen an Erdgas für die EU wird aus Russland importiert.^{18 19} Diese Abhängigkeit ist insbesondere für Deutschland relevant, das aufgrund der geographischen Lage das meiste Erdgas aus Russland bezieht und so äußerst anfällig für Schocks ist.²⁰ Die politischen Herausforderungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Diversifizierung von Energiequellen, Anbietern und Routen wichtig ist, um widerstandsfähige und sichere Lieferverhältnisse zu garantieren.^{21 22} Energiepolitik wird häufig als außenpolitisches Instrument verwendet, um

- 15 Eurogas: Drop in 2013 EU gas demand emphasises need for swift change, 2018, <https://eurogas.org/about-eurogas/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 16 International Energy Agency (IEA), Golden rules for a golden age of gas, 2012 (World energy outlook, Spezialreport), <https://www.iea.org/weo/goldenrules/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 17 Eurostat: Energy production and imports, 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 18 Heinrich, Andreas, Under the Kremlin's thumb: does increased state control in the Russian gas sector endanger European energy security?, *Europe Asia Studies*, 60(9), 2008, S. 1539-1574
- 19 Aalto, Palti/Temel, Dicle, European energy security: natural gas and the integration process, *Journal of Common Market Studies*, 52(4), 2014, S. 758-774
- 20 Smeets, Niels, Opening up the black box: Russia's energy security concept, in: Pleines, Heiko/Heinrich, Andreas (Hrsg.), 2014, Export pipelines from the CIS region. Geopolitics, securitization, and political decision-making, Vol. 10, ibidem-Verlag, Stuttgart, 2014, S. 107-127
- 21 Andreas Heinrich, Under the Kremlin's thumb: does increased state control in the Russian gas sector endanger European energy security?, *Europe Asia Studies*, 60(9), 2008, S. 1539-1574
- 22 Bocse, Alexandra-Maria, The Southern gas corridor: security implications for the EU and its Caspian partners, in: Cambridge Review of International Affairs, Crisis, challenges and opportunities in global politics, Conference paper, University of Cambridge, Sommer 2014, S. 2-17, <http://www.cria.polis.cam.ac.uk> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

politische Manöver durchzusetzen. Durch die Etablierung einer europäischen Energieunion soll eine Harmonisierung der Energiepolitik innerhalb der EU hergestellt und die Ausnutzung von Energiefragen als politisches Mittel unterbunden werden. Deutschland hat sich bisweilen gegen das übergeordnete Ziel der Schaffung eines geeigneten Marktes ausgesprochen.²³ Als führendes Energieland wird Deutschland insbesondere vor die Frage gestellt, wie es mit seinen langfristigen Energieverträgen zwischen beheimateten Firmen und Gazprom umgehen möchte. Die Entscheidung für einen gemeinsamen Markt hat Anreize für Deutschland. Die Energieproduktion kann ausgeweitet und die Energieversorgung gesichert werden. Dies ist in Anbetracht von Schocks durch Gaslieferungsausfälle für Deutschland besonders interessant. Ferner kann Deutschland an Planungs- und Kontrollinstanzen beteiligt werden, die sich positiv auf die deutsche Energiewirtschaft auswirken. Eine Energieunion basiert auf zuverlässigen Gaslieferungen. Eine stabile Energiesituation wirft die Frage nach dem Umgang mit Russland auf.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Mit Blick auf die Energiebeziehungen liegen die deutschen Interessen insbesondere darin, die Attraktivität der EU als Energiehandelspartner sicher zu stellen. Wenn Deutschland die Energieunion als einen fruchtbaren Boden für deutsche Interessen betrachtet, können durch die Nutzung einer internationalen Institution verstärkt regelbasierte Interdependenzen angestrebt werden. Gleichzeitig steigt die Diskrepanz zwischen internationalem Reglungsbedarf und formal-institutionellen Handlungsrestriktionen.²⁴ Wie eingangs erwähnt, werfen Abhängigkeiten mit konkurrierenden Ordnungskonzeptionen auch die Frage auf, inwieweit westliche Demokratien involviert sein können und dürfen ohne gegen ihr eigenes Wertekonstrukt zu verstoßen.²⁵ Aus einem deutschen Verständnis steht im europäischen Umfeld derzeit gerade Russland beispielhaft für eine autokratische Großmacht, für dessen Umgang beteiligte Akteure neue außenpolitische Instrumente finden müssten.²⁶ Zusammen mit

23 Schulz, Stefan, Energieunion: Deutschland lehnt gemeinsame Gaseinkäufe der EU ab, Spiegel Online, 2014, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/energieunion-bundesregierung-lehnt-gemeinsame-eu-gaseinkaeufe-ab-a-1014159.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

24 Hellmann, Gunther, Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle. Zur neuesten Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28-29/2016, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, 2016, <http://www.bpb.de/apuz/230569/zur-neuesten-debatte-ueber-eine-neue-deutsche-aussenpolitik?p=0> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

25 Ebenda

26 Ebenda

Deutschlands Rolle im europäischen Feld gilt es nunmehr, Synergien aus dem interdependenten Handelsverhältnis mit Russland unter Bewahrung des normativen Konstrukts der europäischen Wertegemeinschaft herzustellen. Deutschland handelt als Akteur in einem institutionellen Rahmen, der EU. Daher wird im Folgenden zwar eine Strategiedifferenzierung vorgenommen, die Lösungswege werden sich jedoch auf internationaler Bühne bewegen.

Spieltheoretische Herangehensweise

Spieltheorie ist in der Disziplin der Mathematik beheimatet und beschäftigt sich mit Modellen der sozialen Interaktion.²⁷ Der Fokus liegt in der gemeinsamen Entscheidungsfindung, die nicht nur von der eigenen Entscheidung, sondern auch von dem Verhalten des Gegenspielers abhängt.²⁸ Eine Situation in der mehrere rationale Akteure das Ergebnis der Entscheidung beeinflussen, indem Eigeninteressen verfolgt werden, wird als strategischer Konflikt bezeichnet.²⁹ Die Spieltheorie arbeitet mit ökonomischer Modellierung, die die soziale Interaktion vereinfacht.³⁰ Auf diese Weise kann die Problemsituation in ihrem Kern unter Ausschluss überflüssiger Details betrachtet werden.³¹

Im vorliegenden Konflikt existieren zwei eigennützig handelnde Akteure, Deutschland und Russland, die ein gemeinsames Interesse verwirklichen wollen. Das gemeinsame Interesse ist es, stabile Außenhandelsbeziehungen herzustellen. In diesem Fall wird das durch die Etablierung einer Energieunion erzielt. Beiden Akteuren wird rationales Verhalten unterstellt. Bestimmte Rahmenbedingungen begrenzen die Handelsmöglichkeiten der Akteure. Die Richtlinien einer vorausschauenden Außenpolitik stellen im vorliegenden Spiel die Regeln dar. Da Deutschland in einem rechtmäßig festgelegten Wertesystem handelt, wird die Wahl einer Strategie durch folgende Punkte begrenzt. Strategien müssen zu einer Förderung des Friedens und zur Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten beitragen, Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit unterstützen, das freie Selbstbestimmungsrecht der Völker respektieren, die Förderung von Handel und Wohlstand sicherstellen und den Schutz natürlicher Ressourcen gewährleisten. Für Russland wird historisch bedingtes Pfadabhängigkeitsverhalten unterstellt. Der Konflikt besteht in Form des Nicht-Zustandekommens der Energieunion. Intervenierte wird das

27 Diekmann, Andreas, Spieltheorie. Einführung, Beispiele, Experimente, 2. Auflage, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg, 2010

28 Rieck, Christian, Spieltheorie. Eine Einführung, 10. Auflage, Christian Rieck Verlag, Eschborn, 2010

29 Ebenda

30 Baird, Douglas G./Gertner, Robert. H./Picker, Randal C., Game theory and the law, Harvard University Press, Cambridge, 1994

31 Ebenda

gemeinsame Interesse durch den dritten Spieler, der EU,³² der dem Interessenkonflikt zwischen Deutschland und Russland vorgelagert ist. Die Strategien der Spieler belaufen sich darauf

- sich für die Etablierung einer Energieunion zu entscheiden (e) oder
- sich entgegen einer Energieunion zu entscheiden (e').

Da die zweite Strategie e' im vorliegenden Beispiel die Energieunion unterbinden und somit das gemeinsame Interesse der beiden Hauptakteure abweisen würde, wird diese Möglichkeit von der folgenden Betrachtung ausgeschlossen. Die resultierenden Auszahlungen der Spieler basieren auf Annahmen über die Motivation der Spieler. Entstehend aus einem finiten Wissen wird die Wahrscheinlichkeit der Outcomes gewertet. Die Auszahlungen basieren auf Kosten-Nutzen-Rechnungen. Die Kosten³³ bestehen aus politischen und Opportunitätskosten. Der Nutzen besteht aus Einnahmen aus dem ökonomischen Verhalten und aus Vorteilen aus der institutionellen Eingliederung.

Handlungsoptionen

Ein Instrument außenpolitischen Handels ist die Diplomatie.³⁴ Sie ist dafür verantwortlich, dass sich Beziehungen zwischen Staaten bewegen, Konflikte bearbeitet werden, Lösungen für Problemkonstellationen gefunden, Regeln entwickelt und befolgt werden können.³⁵ Dennoch steht die Diplomatie auch stets vor der Herausforderung, effiziente Ergebnisse trotz vielfältiger Handlungsgrenzen zu erzielen.³⁶ Diplomatische Impulse aus variablen Handlungsspielräumen können für die Harmonisierung gegensätzlicher Interessen und

32 Die EU wird als einzelner Akteur dargestellt, obwohl verschiedene Interessen der Mitgliedstaaten involviert sind. Diese Entscheidung begründet auf dem Prozess der Mehrheitsentscheidung innerhalb der EU.

33 Die Kostenfunktion ist die Basiseinschränkung der Spieltheorie. Die Berechnung einer Kostenfunktion für jeden Spieler stellt eine Schwierigkeit dar, da in den meisten Fällen die genauen Informationen über Kosten und Motivation von Spielern nur teilweise verfügbar sind. Siehe: Gmytrasiewicz, Piotr J./Durfee, Edmund/Wehe, David K., A decision-theoretic approach to coordinating multiagent interactions, International Joint Conference on Artificial Intelligence, Conference paper, 12th conference, vol. 1, S. 62-68, 1999, <http://ijcai.org/Past%20Proceedings/IJCAI-91-VOL1/PDF/011.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

34 Müller, Harald, Diplomatie als Instrument deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Deutsche Außenpolitik, 28–29/2016, hier: Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, <http://www.bpb.de/230577> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

35 Ebenda

36 Ebenda

unterschiedliche Wertorientierungen genutzt werden.³⁷ Der Artikel geht davon aus, dass das Ziel von stabilen Außenhandelsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland durch die Gestaltung einer europäischen Energieunion erzielt werden kann. Zunächst gilt es also auf europäischer Ebene zum Konsens in der Entscheidung über ein institutionell gebundenes Energieregime zu kommen. Sollte die EU sich einvernehmlich für eine Energieunion entscheiden, dann ist es möglich unterschiedlich gelagerte Interessen in einem institutionellen Rahmen zu harmonisieren. Es wird sich zeigen, inwieweit Zugeständnisse für eine verbesserte Energieinfrastruktur notwendig sind, um zur gemeinsamen Energieunion zu kommen.³⁸ Auch die Stärkung der politischen Dominanz der EU ist denkbar. Durch den Einsatz einer „Hohen Behörde“ können die Einhaltung von WTO-Richtlinien und das Wettbewerbsrecht gewährleistet werden. Deutschland erzielt durch den Beitritt in die Energieunion die höchste Auszahlung. Der Akteur Deutschland verhält sich nicht nur in seinen außenpolitischen Richtlinien, sondern erzielt darüber hinaus vertraglich festgelegte Energiesicherheit aus einem institutionellen Regelwerk. Auf diese Weise wird die Handlungsmacht von Deutschland gestärkt. Deutschland kann sich durch die Einhaltung von EU-Regeln und Werten und die Einbindung von Russland in diese Strukturen von der autokratischen Politik des Zulieferstaates distanzieren. Kommt hingegen keine Energieunion zustande, erzielt Deutschland eine geringe Auszahlung, da der Akteur in einem oder mehreren Punkten von seinen Spielregeln abweichen muss und auch das gemeinsame Interesse nicht vollständig erzielt werden kann.

Für Russland sieht die Situation hingegen anders aus. Entscheidet sich Russland für eine Energieunion, erzielt es eine geringere Auszahlung als bei der Wahl der Strategie, in keine Energieunion einzutreten. Für Russland entstehen durch den Beitritt in einen institutionellen Rahmen politische und wirtschaftliche Kosten, die möglicherweise der Einhaltung seiner Spielregeln konträr gegenüber stehen. Dementsprechend entsteht das Gleichgewicht, wenn Deutschland eine Energieunion anstrebt und Russland sich dagegen entscheidet. In dem gegebenen Spiel wird es folglich nicht zu kooperativem Verhalten kommen.

37 Ebenda

38 Gabriel, Sigmar: Europäische Energieunion als große Chance, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung, 2015
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2015/20150305-gabriel-europaeische-energieunion-als-grosse-chance.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Entwicklungsszenarien

Die Ergebnisse der spieltheoretischen Analyse zeigen, dass die Einbettung Russlands in einen institutionellen Rahmen gegen das rationale Verhalten des Akteurs verstößt. Dementsprechend müssen Lösungen gefunden werden, die das pfadabhängige Verhalten Russlands berücksichtigen und dennoch dem Ziel stabiler Außenhandelsbeziehungen unter Erzielung von Energiesicherheit näher kommen. Dieses Ziel wird vor allem durch die Verstärkung der Handlungsmacht Deutschlands in Energieverhandlungen verfolgt. Russlands Abhängigkeit vom Gasverkauf in die EU erklärt die geopolitische Motivation, die Produktion zu kontrollieren und Alternativenanbieter zu unterbinden.³⁹ Russland ist auf Exporte in die EU angewiesen, wie die EU auf Importe aus Russland angewiesen ist. Pipelineprojekte mit China sollen dem Westen demonstrieren, dass Russland nicht von der EU abhängig ist. Aber Projekte nach China sind teuer und können die Exporte in den Westen zwar ergänzen, nicht aber ersetzen.⁴⁰ Der Bedarf an neuer Infrastruktur, zusammen mit fehlenden Investitionen durch die Führung des hybriden Krieges in der Ostukraine und Chinas geringer Zahlungsbereitschaft für Energie aus Russland bringen vor allem Russland in eine prekäre Lage.⁴¹ Moskau steht vor der Aufgabe das Förderniveau aufrechtzuerhalten und gleichzeitig seine Absatzmärkte zu diversifizieren, ohne sich zu sehr in die Abhängigkeit gegenüber China zu bringen.⁴² Dies ist ein strategischer Vorteil, den Deutschland in seinem außenpolitischen Verhalten berücksichtigen sollte. Es bedarf legaler Mechanismen, die Deutschland im Rahmen der vorrauschauenden Außenpolitik handeln lassen, um zielorientiert Zugeständnisse von Russland einfordern zu können.⁴³

Um die Energiepolitik der EU zu zentralisieren, wurden bereits verschiedene Energiepakete erlassen.⁴⁴ Maßnahmen, welche die EU vereinen, führen zu politischer Einflussmacht gegenüber Energielieferanten.⁴⁵ Wenn die EU kollektiv droht, das Konsumniveau zu mindern, wird Russlands Gewinn aus

39 Bilgin, Mert, Energy security and Russia's gas strategy: the symbiotic relationship between the state and firms, *Communist and Post-Communist Studies*, 44, 2011, S. 119-127

40 Gubuev, Aleskandr, Traumpartner China? China in Russlands Energiepolitik, *Osteuropa* 65, Nr. 5-6, 2015, S. 85-98

41 Ebenda

42 Ebenda

43 Andrew, Korybko, The prospects for the South Stream pipeline after the Ukrainian crisis, *Foreign Policy Journal*, e-paper 2014, <https://www.foreignpolicyjournal.com/wp-content/uploads/2014/06/140606-Korybko-SouthStream.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

44 Ebenda

45 Ebenda

Kapitalflüssen bedroht.⁴⁶ Sollte die EU also gemeinsam beschließen, die Abhängigkeit gegenüber Russland zu verringern, wird dies eine strategische Bedrohung für Russland darstellen.⁴⁷ Zu diesen Maßnahmen zählen auch Sanktionen gegen hochrangige Politiker.⁴⁸ Russlands Energieverkauf in die EU beläuft sich auf 20 bis 30 Prozent der russischen Einnahmen.⁴⁹ Dementsprechend wird Russland sich nicht nur von geringeren Gaspreisen unter Druck gesetzt fühlen, sondern auch durch die Energiepolitik, die die EU verfolgt.⁵⁰ Die Nutzung aller Vorteile des globalen Wirtschaftssystems bei gleichzeitiger Verletzung grundlegender europäischer Ordnungsprinzipien kann so zum Nullsummenspiel für Russland werden.⁵¹

In den vergangenen Jahren wurden drei Mechanismen beschlossen, die Druckmittel der EU gegenüber Russlands Marktmacht zu erhöhen.⁵² Im Jahr 2006 wurde die Energiegemeinschaft ins Leben gerufen. Offiziell wurde sie etabliert, um einen stabilen regulativen Markt zu errichten.⁵³ Allerdings gehören der Energiegemeinschaft und somit der internen Energiepolitik auch Südosteuropa und die Schwarzmeerregion an.⁵⁴ Auf der Basis eines rechtlich bindenden Vertrages im Rahmen der Energiegemeinschaft, werden folglich nicht die EU-Mitgliedstaaten zum Subjekt des internen europäischen Energieregelerwerbs.⁵⁵ Das dritte Energiepaket sieht die Entflechtung der Produktion und das Aufbrechen von monopolistischen Angebotsstrukturen vor, um einen gemeinsamen Energiemarkt zu erzielen und Konsumenten die Möglichkeit zu offerieren, zwischen verschiedenen Energielieferanten unabhängig von deren Größe zu wählen.⁵⁶ Offiziell zielt die EU darauf ab, Konsumentenpreise zu verringern und die Importabhängigkeit gegenüber einem einzelnen

46 Ebenda

47 Ebenda

48 Katz, Mark N., Aggression und Reaktion. Russland, die Ukraine und der Westen, Osteuropa 65, Nr. 1-2, 2015, S. 57-64

49 Bilgin, Mert, Energy security and Russia's gas strategy: the symbiotic relationship between the state and firms, Communist and Post-Communist Studies, 44, 2011, S. 119-127

50 Pflüger, Wolfgang/Val, Joel /Bräuniger, Michael/Leschus, Leon/Schüßler, Jaqueline, Fracking. Strategie 2030, Berenberg Bank & HWWI, Gemeinsame Studie, Hamburg, 2013, http://hwwi-rohindex.de/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/2013_07_10_HWWI_Berenberg_Strategie2030_Fracking.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

51 Bomsdorf, Falk, Klarheit und Konsequenz. Russland-Politik in Zeiten des Krieges, Osteuropa 65, Nr. 1-2, 2015, S. 65-71

52 Korybko, Andrew, The prospects for the South Stream pipeline after the Ukrainian crisis, Foreign Policy Journal, e-paper 2014, <https://www.foreignpolicyjournal.com/wp-content/uploads/2014/06/140606-Korybko-SouthStream.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

53 Ebenda

54 Ebenda

55 Ebenda

56 Ebenda

Anbieter wie Gazprom zu mindern. Gleichzeitig hat die EU ein starkes politisches Instrument geschaffen, um russischer Softpower zu begegnen.⁵⁷ Das Klima- und Energiepaket 2020 wurde 2010 verabschiedet und sieht vor, den Anteil von erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu erhöhen sowie die Emissionen um 20 Prozent zu vermindern.⁵⁸ Diese Ziele weisen auf einen geringeren Konsum russischer Ressourcen hin, wodurch Energieimporte reduziert werden.⁵⁹ In der Konsequenz wird dadurch das Staatsbudget Russlands beeinflusst.⁶⁰ Zu einem sinnvollen Widerstand gegenüber Russlands Ausnutzung von Energie als Machtressource gehört es auch, betroffene Länder wie derzeit die Ukraine in ihrer Staats- und Nationenbildung zu unterstützen.⁶¹

Fazit

Auf europäischer Ebene sollte die Debatte angestoßen werden, wie eine Energieunion zusammengesetzt werden könnte, die ausreichend Unterstützung erfährt, welcher Russland aber nicht angehört.⁶² Wie die spieltheoretischen Ergebnisse zeigen, wird sich Russland nicht in institutionelle Strukturen einbinden lassen. Jedoch entsteht wie bereits beschrieben durch die Etablierung eines gemeinsamen Marktes eine Veränderung des handelspolitischen Machtgefüges.

Die Modellierung der strategischen Situation hat sich als nützliches Instrument erwiesen, das Problem im Kern zu erfassen und die Strategien der Akteure darzustellen. Auf die Weise lässt sich eine Prognose über mögliche Handloptionen ableiten. Konfliktäres Verhalten führt in dem aufgeführten Spiel zu einer Strafe, die zwar nicht-kooperatives Verhalten zulässt, jedoch gleichzeitig zu einer Neuaufstellung politischer Macht führt. Für Russland wäre es sinnvoll, sich den Konsequenzen einer Nicht-Teilnahme zu stellen. Hierin liegt der analytische Mehrwert der wissenschaftlichen Ausführung. Jedoch deuten die Ergebnisse der spieltheoretischen Analyse darauf hin, dass der außenpolitische Handlungsmoment der EU zukommt.

Die eingangs gestellte Leitfrage lässt sich insofern bestätigen, als dass die Möglichkeit eines strukturellen Wandels gegeben ist. Sollten die Akteure von

57 Ebenda

58 Ebenda

59 Ebenda

60 Ebenda

61 Bomsdorf, Falk, Klarheit und Konsequenz. Russland-Politik in Zeiten des Krieges, Osteuropa 65, Nr. 1-2, 2015, S. 65-71

62 Katz, Mark N., Aggression und Reaktion. Russland, die Ukraine und der Westen, Osteuropa 65, Nr. 1-2, 2015, S. 57-64

rationalen Verhalten abweichen oder sich die Spielregeln ändern, dann ist es wahrscheinlich, dass beide Akteure Pfadabhängigkeit verfolgen, um ihre Kosten gering zu halten.

Deutsche Zentralasienpolitik

Aleksandra Ohkrimenko

Einleitung und Problembeschreibung

Seit den 1990er Jahren kennzeichnet den postsowjetischen Raum eine wachsende Bedeutung der zentralasiatischen Region. Zu Zentralasien zählen fünf postsowjetische Länder – Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Kirgistan und Tadschikistan. Ein enormes wirtschaftliches Potenzial und gleichzeitig hohe regionale Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken, die direkt und indirekt auch Europa auch betreffen, machen Zentralasien umso bedeutsamer für die politische und sicherheitspolitische Agenda.

Die Europäische Union öffnete sich für Zentralasien erst in den Jahren 1995-1996 mit der Unterzeichnung der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Kirgisien, Kasachstan und Usbekistan. Momentan basieren die Kooperationen zwischen Europa und Zentralasien auf der in 2007 vom Rat der Europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Strategie „EU und Zentralasien – eine Partnerschaft für die Zukunft“. Obwohl die Effektivität der Strategie nicht unbestritten war, blieben die strategischen Ziele und Umsetzungsmethoden Europas in Zentralasien jahrelang gültig. Mit der letzten Überprüfung der Strategie im März 2016 wurde festgestellt, dass

„sich der bisherige strategische Ansatz der Ausgestaltung der Beziehungen mit den zentralasiatischen Ländern nur begrenzt als tragfähig und erfolgreich erwiesen hat, sowie dass die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den Zielländern der Zentralasien-Strategie keinen relevanten Ausbau erfahren haben, die angestrebte Förderung der regionalen Kooperation und Integration der zentralasiatischen Länder im Wege eines Erfahrungs- und Normentransfers seitens der EU stagniert und die EU bisher auch keinen relevanten Beitrag zur Lösung der gravierenden sozialökonomischen Probleme und Umweltprobleme sowie zur Modernisierung der zentralasiatischen Gesellschaften ausgehend von den Werten und gesellschaftlichen Modellen und Konzepten der EU leisten konnte“.¹

1 Meszerics, Tamás, Bericht über die Umsetzung und Überarbeitung der Zentralasienstrategie der EU –Plenarsitzungsdokument 2015/2220(INI), Europäisches Parlament, Brüssel, 8. März 2016, S. 8

Es ist Deutschlands Aufgabe, als einer der wichtigsten europäischen Akteure auf einer strengen Umsetzung der überarbeiteten Zentralasienstrategie zu bestehen und aktiv nach einem starken Kooperationspartner in der Region zu suchen, um die Ziele der Strategie durchzusetzen.

Die tiefe Spaltung innerhalb der EU zeigt ihre begrenzte Fähigkeit, auf der Weltbühne als Global player mit einheitlicher Außenpolitik zu handeln. Die wichtigste Institution der gemeinsamen Außenpolitik der EU ist das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Derzeit hat diese Position Federica Mogherini inne, die de facto das Amt koordiniert, aber keine Machtbefugnisse hat. Die hohe Verflechtung von nationalen und supranationalen Interessen erschwert den Entscheidungsprozess, indem die Meinungen von allen 27 Staaten Berücksichtigung finden sollen. Zu einem großen Teil wird das außenpolitische Potenzial der EU durch Widersprüche auf der Kommunikationsebene zwischen den Außenministerien der EU-Mitgliedsländer und den supranationalen EU-Institutionen – also der Europäischen Kommission, dem Rat der Außenminister und dem Rat der Europäischen Union – begrenzt. Eine solche Komplexität der außenpolitischen Koordinierung führte dazu, dass Deutschland in der für seine Interessen relevanten zentralasiatischen Region politisch inaktiv ist und im Vergleich weit hinter anderen regionalen Akteuren wie den USA, Russland und China agiert. Aus diesem Grund ist es für deutsche Außenpolitik äußerst relevant, eine eigene Strategie und einen eigenen Aktionsplan gegenüber Zentralasien zu entwickeln.

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Die Folgen der Radikalisierung Zentralasiens für Deutschland

Unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-zentralasiatischen Handels- und Energiebeziehungen steigt die Relevanz Zentralasiens für die deutsche Außenpolitik von Jahr zu Jahr. Um die Effektivität der Beziehungen zu gewährleisten, spielt der Erhalt der politischen und sicherheitspolitischen Stabilität in Zentralasien eine entscheidende Rolle.

Die Situation in der zentralasiatischen Region wird aktuell durch eine Reihe von sozialwirtschaftlichen Faktoren erschwert. Dazu gehören innenpolitische und sozialwirtschaftliche Instabilität, ethnische Konflikte, Eliteauseinandersetzungen, soziale Ungleichheit und wenig effektive staatliche Institutionen. Eine unmittelbare Bedrohung für die zentralasiatischen Länder stellt außerdem das instabile Afghanistan dar. Obwohl es keinen direkten Zusammenhang zwischen den zentralasiatischen Staaten und den innenpolitischen

Prozessen in Afghanistan gibt, beeinflusst das Land die meisten sicherheitspolitischen Probleme Zentralasiens. Es besteht die ständige Gefahr, dass der Bürgerkrieg in Afghanistan erneut ausbricht und sich Kriegshandlungen auf die nahe gelegenen zentralasiatischen Staaten, in erster Linie auf die Territorien Tadschikistans, Turkmenistans und Usbekistans, ausbreiten. Eine besondere Bedeutung hat die hohe Konzentration von Vertretern zentralasiatischer extremistischer Organisationen an der nördlichen Grenze Afghanistans, die mit dem Daesh, dem sogenannten „Islamischen Staat“, mit Hizb-ut-Tahrir und Al-Kaida eng verbunden sind. Insbesondere ist zu befürchten, dass sich der sogenannte „Batken Krieg“ in Kirgisien (1999) wiederholt, wenn alle zentralasiatischen Staaten und die Mitglieder der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS) inklusive Russland in Konflikt geraten. Eine besondere Gefahrengruppe stellen ethnische Usbeken, Tadschiken und Kasachen dar, die sich an der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) aktiv beteiligt haben und gemeinsam mit der IBU an der Seite des IS kämpfen.

Die Radikalisierung der zentralasiatischen Staaten stellt eine unmittelbare Gefahr für Deutschland dar. Eine Aktivierung der radikalen islamischen Bewegungen sowie der Verstärkung des Terrorismus in Zentralasien würde vor allem zur sozialpolitischen Instabilität beitragen. Das könnte wiederum zu einem ansteigenden Flüchtlingsstrom nach Europa sowie zum Zusammenbruch der deutsch-zentralasiatischen Handelsbeziehungen führen. Unter Berücksichtigung der zunehmenden Armut in Zentralasien² entsteht ein weiteres regionales Problem mit der Herstellung und Lieferung von Drogen – in erster Linie Heroin – aus Afghanistan durch Zentralasien nach Russland und Europa. Wenn die Situation in Zentralasien sich verschlechtert, ist eine Aktivierung des Drogentransits in Richtung Europa zu erwarten. Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht berichtet, dass die Opiumherstellung in Afghanistan auf einem insgesamt hohen Niveau bleibe.³ Der Heroin-Markt ist der zweitgrößte illegale Drogenmarkt in der EU mit einem geschätzten jährlichen Umsatz von 6,8 Mrd. Euro.⁴

2 Bevölkerunganteil unterhalb nationaler Armutsgrenze: Afghanistan – 39,1 Prozent, Tadschikistan – 32,0 Prozent, Kirgisien – 30,6 Prozent, Usbekistan – 13,7 Prozent, Kasachstan – 2,8 Prozent; vgl. Asian Development Bank: Basic statistics, 2016, <https://www.adb.org/publications/basic-statistics-2016> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

3 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht/Europol: EU-Drogenmarktbericht – Ein strategischer Überblick, EMCDDA-Europol-Veröffentlichungsreihe, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2016, S. 8

4 Ebenda, S. 8

Russland als Kooperationspartner in der Region

Die Auswirkungen des „Arabischen Frühlings“ reduzierten das Interesse von westlichen Ländern für eine weitere Demokratisierung Zentralasiens. Stattdessen werden die Kooperationsprojekte mit den Ländern der Region intensiviert. Im Rahmen des europäischen Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) stehen den zentralasiatischen Ländern etwa 1 Milliarde Euro für den Zeitraum 2014 – 2020 zur Verfügung. Das entspricht einem Anstieg von 56 Prozent gegenüber dem Programmplanungszeitraum 2007 - 2013.⁵ Dies eröffnet viele europäisch-zentralasiatische Kooperationsmöglichkeiten.

Da Deutschland im Vergleich zu Russland, den USA und China in Zentralasien unterrepräsentiert ist und viel weniger Einfluss hat, wäre es sinnvoll, mit Russland als regionalem Partner enger zusammenzuarbeiten. Eine derartige Kooperation könnte für Deutschland sehr hilfreich sein, die bestehenden Netzwerke zwischen Russland und Zentralasien im eigenen Interesse sicherheitspolitisch zu nutzen.

Die von Zentralasien ausgehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen gewinnen in Russland an Bedeutung. In den letzten fünf Jahren stellte Russland etwa 4,5 Milliarden US-Dollar im Rahmen der Entwicklungshilfe für die zentralasiatische Region bereit, davon 2,7 Milliarden US-Dollar bilateral und 1,7 Milliarden US-Dollar durch internationale Organisationen.⁶ Wie Europa interessiert sich auch Russland für die regionale Stabilität der Region, für die Eindämmung des internationalen Terrorismus und die Bekämpfung der Drogen- und Waffenlieferungen aus Zentralasien. Die sicherheitspolitische Aufgabe Russlands in Zentralasien besteht in erster Linie in der Förderung der stabilen innenpolitischen Situation in den zentralasiatischen Ländern. Russland trägt zur Gewährleistung der Sicherheit in der Region bei, indem große internationale wirtschaftliche Projekte wie die im Jahr 2015 gegründete Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) realisiert und die Tätigkeit der bestehenden regionalen sicherheitspolitischen Organisationen aktiviert werden, darunter die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS) und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Mithilfe von Softpower erweitert Russland seine Einflusszonen in

5 European Parliament: Resolution on implementation and review of the EU-Central Asia Strategy – Resolution 2015 /2220(INI), Europäisches Parlament, Brüssel, 13 April 2016, S. 4

6 Außenministerium der Russischen Föderation: *Rossia i Centralnaya Aziya*, Moskau, 2016, in: <http://www.mid.ru/rossia-i-problemy-central-noj-azii>, (zuletzt geöffnet: 21. Dezember 2018)

Zentralasien, um auf der Basis der historischen, sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten neue politische Bündnisse im postsowjetischen Raum aufzubauen.

Zusammen mit Russland sollte Deutschland eine neue Interpretation der Terrorismusbekämpfung in Zentralasien erarbeiten. Zur Terrorismusbekämpfung gehört, den Lebensstandard der zentralasiatischen Bevölkerung zu erhöhen sowie Grenzen zu sichern, Armut und Korruption zu bekämpfen und neue Technologien zugänglich zu machen. Um die Effektivität und die Kohärenz der Zusammenarbeit zu steigern, ist es notwendig, Unterschiede zwischen den zentralasiatischen Ländern zu akzeptieren und die individuellen Beziehungen zu den Ländern auszubauen. Das russische Modell der bilateralen Kooperationen mit den zentralasiatischen Staaten könnte hierbei ein gutes Beispiel für die Entwicklung der deutsch-zentralasiatischen Partnerschaften sein.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Um die deutschen nationalen Interessen in Zentralasien zu gewährleisten, ist eine intensivere Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands auf den Ebenen des Auswärtigen Amtes, der Bundesregierung sowie der Wissenschaftsgemeinde notwendig.

Die Hauptaufgabe der deutschen Außenpolitik und vor allem des Auswärtigen Amtes besteht in der Ausschöpfung des diplomatischen Potenzials für die Verstärkung der Kooperation mit Russland. Eine Ausweitung des deutschen Engagements an einer diplomatischen Lösung des russisch-ukrainischen Konflikts ist als wichtiger Teil der deutschen Sicherheitsstrategie zu verstehen. Lösungen zur Abschaffung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland gehören dringend auf die deutsche politische Tagesordnung. Nach Einschätzungen von Experten betragen die weltweiten Verluste wegen der gegen Russland verhängten Sanktionen sowie der russischen Sanktionen gegenüber der EU seit Beginn des Konflikts bis Juni 2015 etwa 60,2 Milliarden US-Dollar, davon entfielen 76,7 Prozent der Verluste auf die Länder der EU.⁷ Die politische Konfrontation zwischen Russland und dem Westen ist für alle Konfliktbeteiligten wirtschaftlich nachteilig. Vielmehr sollte sich Deutschland engagieren, um die wirtschaftliche Kooperation mit der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) zu intensivieren. Die wirtschaftliche Kooperation mit Russland und den anderen Mitgliedern der EAWU kann in

7 Crozet, Matthieu/Hinz, Julian, Collateral Damage – The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports, CEPII Working Paper, Paris, 2016, S.20-22

diesem Kontext als Armutsbekämpfung in der zentralasiatischen Region betrachtet werden.

Zur Stärkung der deutschen Positionen in Zentralasien ist es notwendig, einen detaillierten Kooperations- und Maßnahmenplan unter besonderer Berücksichtigung des Entwicklungsniveaus und der innenpolitischen Besonderheiten des jeweiligen zentralasiatischen Landes zu erarbeiten. Zentralasien muss neu definiert und nicht mehr undifferenziert als „Anhängsel“ Osteuropas gesehen werden. Vielmehr sollte der Begriff „Zentralasien“ auch Afghanistan, Pakistan und die Mongolei einschließen und als „Großes Zentralasien“ betrachtet werden.

Um den Einfluss der regionalen Akteure mit niedrigen demokratischen Standards zu vermeiden, ist die Interaktion zwischen Deutschland und Zentralasien auf der Regierungsebene zur Unterstützung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Beachtung von Menschenrechten sowie der Meinungs- und Pressefreiheit zu fokussieren. Dabei spielen politische Bildung, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung eine entscheidende Rolle, die bei interministeriellen Debatten aufgegriffen werden sollten. Es ist außerdem nötig, die Zusammenarbeit mit den Reformkräften in den zentralasiatischen Regierungen und Parlamenten zu intensivieren.

Dennoch muss Deutschland seine wirtschaftlichen Interessen in Zentralasien angesichts der Gewährleistung von deutscher Energiesicherheit und der hohen Abhängigkeit Deutschlands von Energielieferungen aus Russland klar definieren. Laut der Expertenprognose werden die Erdöl- und Erdgaspreise in den nächsten drei bis vier Jahren niedrig bleiben.⁸ In diesem Zusammenhang wächst die Bedeutung der innenpolitischen und vor allem der sozialen Stabilität in den zentralasiatischen Ländern. Eine wirtschaftliche Krise würde unmittelbar zur weiteren Verarmung der zentralasiatischen Bevölkerung führen, was wiederum zum Anstieg der internationalen Kriminalität führen könnte. Zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität, darunter Drogentransfer, illegale Migration und Waffenhandel muss in Kooperationen im Sicherheitsbereich mit den zentralasiatischen Regierungen, rechtswahrenden Institutionen und staatlichen Behörden investiert werden.

Die Bildung von Thinktanks⁹ auf der Ebene der deutschen und zentralasiatischen Wissenschaftsgemeinde könnte einen wesentlichen Beitrag zur Klärung der bestehenden Situation und zur Analyse der möglichen Entwicklungen in Zentralasien leisten. Es wäre sinnvoll, innerhalb eines Thinktanks Kontakte mit den Menschen aufzubauen, die in den zentralasiatischen Län-

8 56,7 USD/Barrel und 5,5 USD/mmBTU in 2019 entsprechend: World Bank: Commodities Price Forecast, 19 April 2016, in: <http://pubdocs.worldbank.org/en/173911461677539927/CMO-April-2016-Historical-Forecasts.pdf>, (zuletzt geöffnet: 21. Dezember 2018)

9 Interdisziplinäre Expertengruppen, die sich mit der Entwicklung von Ideen, Lösungswegen für bestehende Probleme sowie der Entscheidungsfindung beschäftigen.

dem unmittelbar Entscheidungen treffen und nationale Agenden erarbeiten. Da eine offene Diskussion auf höherer Ebene oft unmöglich ist, ist es notwendig, die Thinktanks als Plattformen zur Erörterung der Handlungsmotive von regionalen Akteuren zu entwickeln und somit politische und diplomatische Spannungen sowie gegenseitiges Misstrauen in der Region abzubauen.

Entwicklungsszenarien der deutsch-zentralasiatischen Zusammenarbeit

Gegenwärtig ist die deutsch-zentralasiatische Zusammenarbeit oft mangelhaft, fahrlässig und unspezifisch. Deutschland verfolgt die Situation passiv, anstatt sich aktiv zu beteiligen. Wenn Deutschland sich nicht an den politischen Prozessen Zentralasiens präventiv beteiligt und die Sicherheitsrisiken weiter ignoriert, besteht möglicherweise die Gefahr, dass Zentralasien ein neuer Herd globaler Instabilität wird. Eine Wiederholung des syrischen Szenarios könnte im zentralasiatischen Raum möglich sein. Wie Syrien könnte Zentralasien zu einem Konfliktherd werden, in dem die Interessen von autoritären Machthabern und äußeren Akteuren wie Russland, China und den USA sowie den aufsteigenden radikalen islamischen Bewegungen wie Daesh, Hizb-ut-Tahrir und Al-Kaida aufeinander treffen. Wenn die Situation eskaliert, werden Europa und vor allem Deutschland erneut vor einer Welle von Kriegsflüchtlingen stehen, was seinerseits neue finanzielle Herausforderungen für den Staatshaushalt mitbringt.

Die Rolle russischer Konfliktpräventionsmechanismen in der Region ist nicht zu unterschätzen. Russland besitzt eine Reihe von Militärbasen im postsowjetischen Raum, die im Falle des Kriegsszenarios eine entscheidende Rolle spielen würden. Aus diesem Grund ist eine weitere politische und diplomatische Konfrontation mit Russland für die deutsche Außenpolitik keine Option. Vor den deutschen Diplomaten steht die Aufgabe, ein sensibles Gleichgewicht in den Beziehungen zu Russland und den zentralasiatischen Ländern zu erhalten. Moskau unterstützt die autoritären Machthaber Zentralasiens, um den politischen Status quo in den ehemaligen Sowjetländern zu erhalten und bremst daher demokratische Reformen in der Region. Aufgrund des langfristigen Stagnierens von demokratischen Prozessen könnten eventuelle Unruhen in der Region zur brutalen Unterdrückung seitens zentralasiatischer Regierungen mit hohen Opferzahlen führen, wie es zum Beispiel im usbekischen Andizhan in 2005, im kirgisischen Osh in 2010 und im kasachischen Zhanaozen in 2011 geschah. Russische Unterstützung für die autoritären zentralasiatischen Regime ist kein universelles Mittel für den Erhalt der sozialen Stabilität in der Region. Im Gegenteil, eine derartige Politik führt vielmehr zur Verschlechterung der innenpolitischen Situation und zur Steige-

rung von sozialer Unzufriedenheit innerhalb der zentralasiatischen Bevölkerung.

Dennoch ist festzuhalten, dass es bei einer aktiven Zusammenarbeit Deutschlands mit den Ländern Zentralasiens eine Chance für die Entwicklung und den Erhalt von langfristiger Stabilität in der Region geben könnte. Die Entwicklung von Kooperationen mit Russland im sicherheitspolitischen Bereich und die aktive Unterstützung der Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion würde Deutschland nicht nur offensive wirtschaftliche Vorteile bringen, sondern auch seine wirtschaftliche und politische Position in Zentralasien festigen. Die Kooperation bietet eine Möglichkeit, transkontinentalen Handel auf der Achse Deutschland – Russland – China zu entwickeln. Vor allem eine aktive Umsetzung des 2013 ins Leben gerufenen Konzepts der „Neuen Seidenstraße“ gibt Deutschland die Gelegenheit, seine energiewirtschaftlichen Interessen durch eine Diversifizierung der Energieversorgung zu schützen. Den größten indirekten Effekt von dieser Kooperation werden die nationale Volkswirtschaften der zentralasiatischen Länder haben. Durch die Intensivierung des transkontinentalen Handels werden die zentralasiatischen Staatseinnahmen durch Transiteinnahmen und die Entwicklung der entsprechenden Infrastruktur steigen. Die Staaten Zentralasiens können dabei die Rolle einer wichtigen Anlauf- und Umverteilungsstelle von Gütern im Transithandel von China nach Europa spielen.

In der langfristigen Perspektive würde das verstärkte Engagement Deutschlands als regionaler Akteur eine deutliche Diversifizierung des russischen, chinesischen und amerikanischen Einflusses in der Region erlauben, was zur diplomatischen Entspannung führen könnte. Dabei kann der Grad der politischen und sozialen Stabilität in Zentralasien als Indikator des Erfolgs deutschen Handelns in der Region gesehen werden.

Fazit

Im Hinblick auf die Komplexität des europäischen Entscheidungsprozesses und der hohen Aktivität von Großmächten wie Russland, China und den USA in der zentralasiatischen Region steht Deutschland vor der Aufgabe, eine eigene Strategie gegenüber Zentralasien zu entwickeln und umzusetzen. Die langfristige politische und soziale Stabilität in Zentralasien ist eine Chance, dass sich das syrische Kriegsszenario nicht wiederholt, welches Deutschland derzeit wirtschaftlich und politisch herausfordert.

Aufgrund der ausgeprägten islamischen Radikalisierung ist Zentralasien in Gefahr, unter die Kontrolle der islamistischen Bewegungen zu geraten, was einen direkten Einfluss vor allem auf die deutsche Energiesicherheit ausüben würde. In diesem Zusammenhang wächst die Bedeutung der präven-

tiven Maßnahmen gegen Terrorismus, Drogenlieferungen und illegale Migration.

Die Stabilisierung von demokratischen Reformen in der Region, die Unterstützung von wirtschaftlicher Diversifizierung sowie die aktive bilaterale Zusammenarbeit und der Aufbau von Thinktanks könnten das regionale Konfliktpotenzial senken und somit den negativen Einfluss Zentralasiens auf Europa begrenzen. Eine diplomatische Lösung der russisch-ukrainischen Streitigkeiten würde Deutschland erlauben, eine strategische wirtschaftliche und sicherheitspolitische Partnerschaft mit Russland in Zentralasien zu entwickeln. Diese Partnerschaft würde in einer langfristigen Perspektive einen wesentlichen Beitrag zum Ausbau des transkontinentalen Handels zwischen der EU, der Eurasischen Wirtschaftsunion und den ASEAN-Staaten mit China leisten. Die Transiteinnahmen und der Ausbau der benötigten Infrastruktur könnten einen unmittelbaren positiven Effekt auf die innenpolitische Situation in den zentralasiatischen Ländern haben.

Die Integrationsprojekte im postsowjetischen Zentralasien

Jurij Sargelis

Einleitung und Problembeschreibung

Noch während des Zerfallsprozesses in der Sowjetunion wurden Versuche unternommen, die unabhängig werdenden Staaten in neue Kooperations- und Integrationsprojekte und damit zuerst in die Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten (GUS) einzubinden. Dieses Interesse ging von allen Seiten aus. Russland wollte seinen Einfluss im postsowjetischen Raum behalten. Andere ehemalige Sowjetrepubliken, insbesondere Armenien, Aserbaidschan und die zentralasiatischen Staaten, sahen in der Kooperation mit Moskau die Chance innere und zwischenstaatliche Konflikte zu lösen. Die Außenwelt betrachtete die Kooperation als eine geordnete Abwicklung der Sowjetunion, die Chaos in der zerfallenden Nuklearmacht zu vermeiden half.

Doch einige Staaten, die baltischen Republiken und Georgien, haben die Reintegration mit Moskau von Anfang an abgelehnt. Georgiens Beitritt zur GUS wurde erst Ende 1993 von Moskau erzwungen.¹ Mit der Zeit verstärkte sich auch in Zentralasien die Tendenz zur Desintegration. Immer mehr ehemalige Sowjetrepubliken haben nach neuen außenpolitischen Wegen und Partnerschaften gesucht. Diese Bestrebungen führten zur Gründung von alternativen Organisationen zur GUS, beispielsweise der GUUAM, oder zur Aufnahme von engeren bilateralen Beziehungen mit den neuen Machtzentren wie der Türkei, Iran oder China. Diese Staaten rangen nun neben den traditionellen Mächten, Russland und den USA, im postsowjetischen Zentralasien um Einflussphären.

Die Existenz von Alternativen zur Reintegration mit Moskau hat die Außenpolitik der zentralasiatischen Staaten über die Jahrzehnte bestimmt. Die regionalen Machthaber sahen darin eine Möglichkeit, der Dominanz eines einzigen Staates zu entkommen und bezeichneten das als „multivektorale Außenpolitik“. Die Grenzen einer solchen Politik wurden aber im Fall der Ukraine deutlich aufgezeigt und sollten auch in den zentralasiatischen Hauptstädten zum Umdenken führen. In der Tat findet sich Zentralasien wie schon

1 Bischof, Henrik, Georgien : Gefahren für die Staatlichkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Außenpolitikforschung, Bonn, 1995, <https://www.fes.de/fulltext/aussenpolitik/00023.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

vor 150 Jahren in einem „Großen Spiel“ wieder. Der Begriff, der am Anfang des 20. Jahrhunderts durch Rudyard Kiplings Roman „Kim“ Verbreitung fand und die Konkurrenz von Briten und Russen um Zentralasien beschrieb, wird wieder aktuell. Zwar ringen heute viele Mächte, darunter Russland, China und die USA, die Türkei und Iran, um die Einflussphären in der Region und die Methoden des Machtkampfes sind softer geworden, doch die Rahmen, in denen die zentralasiatischen Staaten sich bewegen sind immer noch maßgeblich von Außenmächten bestimmt. Dabei verfolgen die Länder äußerst unterschiedliche Strategien: von aktiver Zusammenarbeit mit verschiedenen Machtzentren im Fall Kasachstans bis hin zur Zurückhaltung und Isolation bei Usbekistan und Turkmenistan. Tadschikistan und Kirgisistan, die keine Exporteure von fossilen Energieträgern sind, haben dagegen in der Außenpolitik noch weniger Spielraum.

Einerseits bringt Konkurrenz auch Vorteile für die Region. Den „umworbenen“ Staaten werden attraktive Angebote zur Realisierung verschiedener wirtschaftlicher Projekte unterbreitet, darunter Investitionen in den Energiesektor und in die Infrastruktur. Andererseits stärkt die Bindung an diese Projekte die Abhängigkeit von der Investitionsbereitschaft der Drittstaaten und bietet keine nachhaltige Entwicklung. So hat die schwere Wirtschaftskrise in Russland auch Zentralasien stark getroffen: die Währungen wurden abgewertet und einige zuvor beschlossene Projekte wurden aufgelöst.²

Die aktuelle wirtschaftliche und geopolitische Krise in und um Russland verdeutlicht die Notwendigkeit einer echten außenpolitischen Alternative für die zentralasiatischen Länder. Auf der Suche nach dieser Alternative besuchte der turkmenische Präsident, Gurbanguly Berdimuhamedow, Ende August 2016 die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin. Das Land, das im Menschenrechtsranking von Reporter ohne Grenzen neben Nordkorea und Eritrea rangiert, ist gezwungen, ausgerechnet nach Auswegen in der EU zu suchen. Die Ursache liegt in China. Der einzige Großabnehmer für turkmenisches Gas betreibt hartes Preisdumping und die potenziellen Transitländer für den Export nach Westen - Russland, Aserbaidschan und Iran - haben sich gerade zu einem Gaskartell zusammengeschlossen, um genau diesen Exportweg für Turkmenistan zu verschließen.³

Einen Ausweg aus diesem „Großen Spiel“ könnte eine engere regionale Kooperation bieten. Während die einzelnen Staaten Zentralasiens leicht zum Spielball großer Mächte werden und teilweise gegeneinander ausgespielt

2 „Kirgistan und Russland lösen Abkommen zu Bau von Wasserkraftwerken auf“, Außenhandelskammer (AHK), Nachrichten Kirgisistan vom 14. August 2016, <http://zentralasien.ahk.de/nachrichten/nachrichten-kirgisistan/ahk-zentralasien-news-aus-kirgisistan/artikel/kirgisistan-und-russland-loesen-abkommen-zu-bau-von-wasserkraftwerken-auf/?cHash=8e321139f3c83939a397bfe3626af36b> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

3 „Turkmenistan von Iran, Russland und Aserbaidschan isoliert“, in: Novastan, 11. August 2016, <https://www.novastan.org/de/turkmenistan/turkmenistan-von-iran-russland-und-aserbaidschan-isoliert/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

werden, könnte eine regionale Organisation, die alle fünf Republiken einschließt, selbst zu einem ernstzunehmenden Akteur der internationalen Politik werden.

Bisher sind alle Versuche, eine solche Organisation zu gründen, gescheitert. Doch die aktuelle geopolitische Lage, wirtschaftliche Krise und der Führungswechsel in einem der wichtigsten Länder der Region, Usbekistan, könnte neue Impulse geben und mit nötiger Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zum Erfolg führen.

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland hat traditionell hohes Interesse an den post-sowjetischen Republiken, darunter auch an Zentralasien. Einerseits waren es die zahlreichen Angehörigen der deutschen Minderheit in der Region, die das Interesse der Bundesregierung begründet haben. Allein in Kasachstan waren zu Beginn der 1990er Jahre über eine Million Deutsche registriert.⁴ Andererseits sind die rohstoffreichen Länder der Region, insbesondere Kasachstan, von Interesse für die deutsche Wirtschaft.

Bei seinem Besuch in der Region im März 2016 hat Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier auch andere Aspekte der Zusammenarbeit betont. Das sind zum einen Themen, die im Zusammenhang mit dem Nachbarland Afghanistan stehen, beispielsweise die Bekämpfung des Terrorismus, des Drogenhandels und religiös motivierter Radikalisierung.⁵ Zum anderen handelt es sich um die aus Zentralasien stammenden Kämpfer der IS-Terrormiliz, die bei der Rückkehr in die durch Wirtschaftskrisen und soziale Probleme geplagten Heimatländer mit ihrer Ideologie auf einen fruchtbaren Boden treffen können.

Diese sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen nicht nur für die regionalen Machthaber Grund zur Sorge dar, sondern auch für die deutsche Außenpolitik. Es geht um die Stabilität der staatlichen Strukturen. Der Zerfall der gesamten Sicherheitsarchitektur der Region würde unberechenbare Risiken mit sich bringen.

4 „Deutsche Minderheiten stellen sich vor“, Broschüre des Bundesministerium des Innern, Berlin, August 2016, <https://www.aussiedlerbeauftragter.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/AUSB/DE/vorstellungsbroschuere-deutsche-minderheiten-stellen-sich-vor.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

5 Steinmeier in Zentralasien: Region von strategischer Bedeutung, Außenhandelskammer (AHK), Nachrichten Kirgisistan, 12. April 2016, <http://zentralasien.ahk.de/nachrichten/nachrichten-kirgisistan/ahk-zentralasien-news-aus-kirgisistan/artikel/steinmeier-in-zentralasien-region-von-strategischer-bedeutung/?cHash=e058e0f2e1af4ecbd8535aa09f58bba2> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Die Herausforderungen, die mit Afghanistan, dem südlichen Nachbarn der Region, verbunden sind, stellen auf den ersten Blick ein größeres Risiko dar. Wegen der schwer zu kontrollierenden Grenzen diente das Land vor der ISAF-Mission als Rückzugsgebiet für Islamisten aus zentralasiatischen Republiken. Der florierende Drogenhandel begünstigte Korruption und Kriminalität und trug zur Zersetzung staatlicher Strukturen in den Nachbarländer Tadschikistan und Kirgisistan bei. Doch trotz der geografischen Nähe und der scheinbar unkontrollierbaren Grenzen wurde Afghanistan mit seinen sich verschärfenden Problemen zweitrangig.

Die größte Sorge gilt den IS-Kämpfern, die aus der Region stammen. Dass die Terrororganisation IS in der ehemaligen Sowjetunion und insbesondere in Zentralasien ihre Anhänger rekrutiert und dass mittlerweile mehrere Tausend Männer und Frauen diesem Ruf gefolgt sind, war schon länger kein Geheimnis.⁶ Eine neue Dimension stellt die Qualität der ausreisenden Djiha-disten dar. Die Ausreise des damals amtierenden Oberbefehlshabers der „OMON“-Polizeispezialeinheit⁷ Gulmurod Khalimov aus Tadschikistan und sein Anschluss an die IS-Terrormiliz in Syrien zeigte, dass sogar hochrangige und vorher unter anderem in Russland und den USA gut ausgebildete Sicherheitsbeamte, die sich zur Elite des Landes zählen, nicht uneingeschränkt vertrauenswürdig sind und gegenüber dem Regime illoyal werden können.

Die Ernennung des ehemaligen tadschikischen Oberst Khalimov zum Kriegsminister des sogenannten „Islamischen Staates“, der auf diesem Posten dem ebenfalls aus ehemaligen Sowjetunion stammenden Abu Omar al-Schischani folgte, zeigt eine für Zentralasien besorgniserregende Tendenz. Auch wenn die Region nur als Rekrutierungsgebiet für die Terrororganisation diente, kann die große Anzahl an erfahrenen Kämpfern, die sich nach der militärischen Niederlage in Irak und Syrien in die Heimatregion zurückziehen, zu einer ersten Gefahr für alle zentralasiatischen Staaten werden.

Die Instabilität in Zentralasien birgt mehrere mögliche Gefahren für Deutschland und Europa. Wenn die staatliche Ordnung in den an Afghanistan angrenzenden Staaten fällt und die Islamisten dort Rückzugsgebiete erhalten, werden die jahrelangen Bemühungen und die milliardenschweren Investitionen in die Stabilisierung dieses Landes stark relativiert. Eine neue Flüchtlingswelle aus der gesamten Region wäre nicht auszuschließen.

6 Krinninger, Theresa, „Ein besseres Leben im Kalifat“, in E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), 3. März 2015, <https://www.dandc.eu/de/article/isis-rekrutiert-kaempfer-zentralasien>, (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

7 OMON: Otriad Mobilny Ossobowo Nasnatschenija - „Mobile Einheit besonderer Bestimmung“, Einheit der russischen Polizei

Entwicklungsszenarien

Notwendigkeit und Hindernisse einer regionalen Kooperation

Die Probleme der Region können durch einen Staat allein nicht gelöst werden. Es bieten sich deshalb regionale oder sogar überregionale Lösungen an. Als effektive Methode der regionalen Kooperation haben sich internationale Organisationen mit bedarfsorientierter Integrationstiefe erwiesen. Als gute Beispiele für dieses Lösungskonzept dienen die Europäische Union (EU) oder auch die Afrikanische Union (AU). Auch in Zentralasien sind bereits Organisationen tätig, die für sicherheitspolitische Herausforderungen geeignet sind.

Ein Beispiel ist die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), die mit Ausnahme Turkmenistans vier der fünf zentralasiatischen Republiken mit Russland und China verbindet. Diese Organisation hat sowohl militärisches als auch wirtschaftliches Potenzial, um die Probleme der Region zu lösen. Doch die Unstimmigkeiten über die Entwicklung der Organisation sowie der Konkurrenzkampf zwischen Russland und China um die Einflussgebiete lähmt diese Kooperation. Der 2015 erklärte Beitritt der Erzrivalen Indien und Pakistan zur SOZ könnte außerdem die zentralasiatische Frage noch weiter in den Schatten rücken und die Handlungsfähigkeit der Organisation endgültig lähmen.

Zum anderen bietet die von Russland angestoßene Eurasische Union, der mittlerweile mit Kasachstan und Kirgistan fünf Staaten angehören, eine Möglichkeit durch vertiefte wirtschaftliche Integration zumindest die wirtschaftlichen Herausforderungen anzugehen. Um auch die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Union zu stärken, strebt Russland an, die militärische und politische Kooperation, auch im Zusammenhang mit der bereits bestehenden Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (ODKB) auszuweiten. Das lehnen aber andere Mitgliedsstaaten ab, die dadurch einen Verlust an Souveränität in der von Russland stark dominierten Eurasischen Union befürchten.

Die zwei Beispiele zeigen deutlich die begrenzten Möglichkeiten der durch Drittmächte dominierten Organisationen. Bei mehreren starken Partnern lähmt Konkurrenz die Handlungsfähigkeit der Organisationen und stellt die Interessen kleinerer Mitgliedsstaaten zurück. Bei einem dominierenden Partner befürchten andere Länder einen Souveränitätsverlust und lehnen eine tiefere Integration ab.

Daher scheint die Gründung einer Organisation, deren Ziele sich explizit auf die Lösung regionaler Fragen konzentriert, naheliegend zu sein. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- viele strittige Fragen können nur multilateral gelöst werden, beispielsweise die Verteilung von Wasserressourcen,
- die wirtschaftliche Entwicklung würde von der Koordination der Bemühungen einzelner Staaten profitieren und
- gemeinsames Handeln würde außerdem die Position der zentralasiatischen Staaten gegenüber den Machtzentren in Moskau, Peking und Ankara stärken, aber auch die Zusammenarbeit in Projekten wie der „Neuen Seidenstraße“ erleichtern.

Trotz vieler Vorteile gibt es aber mindestens genauso viele Hindernisse, die eine engere regionale Kooperation bisher verhindert haben. Dazu zählen bereits erwähnte „strittige Fragen“ um die Ressourcenverteilung - vor allem der Wasserressourcen - zwischen den Oberlieger-Staaten Kirgisistan und Tadschikistan mit den weiter stromabwärts liegenden Ländern Usbekistan, Turkmenistan und Kasachstan, sowie die Grenzstreitigkeiten im Ferghanatal zwischen Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan. Daneben hat die Konkurrenz zwischen dem wirtschaftlich starken Kasachstan und dem bevölkerungsreichen Usbekistan um die Vormachtstellung in der Region eine mögliche Zusammenarbeit erschwert. Die Machthaber der Länder kennen sich teilweise seit Jahrzehnten. Sie sind zu keinen radikalen Erneuerungen bereit, besonders weil die zwischenstaatlichen Konflikte oft für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert werden. Letztendlich ist mit der Gegenwehr der in Zentralasien aktiven Drittmächte zu rechnen, für die eine rein regionale Kooperation ohne eigene Beteiligung und Führung ein Verlust an Einflussmöglichkeiten bedeuten würde.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

In dieser schwierigen Situation hat Deutschland Handlungsspielräume, die zur Problemlösung beitragen können. Einerseits hat Deutschland den Vorteil, nicht Teil des so genannten „Great Game“ zu sein. Im Gegensatz zu den direkten Nachbarn Russland und China hat es keine Ansprüche auf eine eigene Einflussphäre. Andererseits muss die Bundesrepublik im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten viel weniger mit den zum Teil noch aus der Sowjetzeit stammenden Vorurteilen kämpfen. So hat die usbekische Führung nach den Ereignissen von Andijan im Jahr 2005 und der darauf folgenden Verschlechterung der Beziehungen mit den westlichen Staaten den Vertrag über

den Luftwaffenstützpunkt der Bundeswehr im Gegensatz zur Basis der US Airforce nicht aufgelöst.

Gleichwohl hat Deutschland gute Handelsbeziehungen zu der Region, insbesondere zu Kasachstan. Angesichts der Wirtschaftskrise, die Zentralasien derzeit erlebt, werden diese Beziehungen und mögliche Investitionen für zentralasiatische Partner besonders wertvoll. Somit kann Deutschland eine besondere Stellung innerhalb der Region gewinnen: zum einen hat die Bundesrepublik eine hohe Akzeptanz als „neutrale Macht“ und zum anderen ist sie ohnehin ein wichtiger und gefragter Partner für die dort ansässige Wirtschaft. Hinzu kommt die reiche Erfahrung, die Deutschland und die EU mit Integrationsprojekten, Grenzfragen und Ressourcenverteilung gesammelt haben. Dieses Know-How wäre wichtig für Zentralasien und kann zu Stabilität und zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beitragen.

Dank der besonderen Stellung und der ausgewiesenen Kompetenz könnte Deutschland sich als Begleiter und Moderator im Dialog der fünf zentralasiatischen Staaten anbieten. Ein ähnlicher Dialog findet bereits in den „C5+1“-Gesprächen mit den USA statt,⁸ wobei die Vereinigten Staaten mit den bereits erwähnten Vorurteilen und einem Vertrauensdefizit zu kämpfen haben. Dagegen könnte Deutschland in einem ähnlichen Format vielmehr als ein fairer und glaubhafter Makler agieren und die Probleme der Region in den Vordergrund stellen.

Mit den oben beschriebenen Ausgangsbedingungen und Instrumenten hätte Deutschland folgende Handlungsoptionen:

Deutschland könnte untätig bleiben

Nicht zu handeln bedeutet, keine aktiven Schritte zur nachhaltigen Änderung der deutschen Zentralasienpolitik zu unternehmen. Diese Option bietet auf den ersten Blick am meisten Stabilität für die Region und für deutsche Investitionen. Sie erlaubt den Regierungen weiterhin, eine multivektorale Außenpolitik zu betreiben, hält aber gewisse Erwartungen gegenüber dem Westen hoch, die im Ernstfall nur schwer zu erfüllen sein könnten.

Eine sich explizit mit dieser Option befassende Studie⁹ zeigt aber, dass die konsequente Fortsetzung der aktuellen Russland- und Zentralasienpolitik

8 Tolipov, Farkhod, „Pluses and minuses of the C5+1 format“ in The Central Asia and Caucasus Analysts, 13. November 2015, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13300-pluses-and-minuses-of-the-c5%201-format.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

9 Brozus, Lars, „Wissenschaftlich angeleitete Vorausschau: Konzeptioneller Hintergrund und methodisches Vorgehen“, in: Fischer, Sabine/Klein, Margarete (Hrsg.), „Denkbare Überraschungen“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016, S. 6-7 <https://www.swp->

langfristig eine Gefahr der Destabilisierung in der Region mit sich bringt. Die Szenarien im Kaukasus und in der Ukraine drohen sich zu wiederholen und die Handlungsoptionen der Bundesregierung wären in Zentralasien noch mehr eingeschränkt.¹⁰

Deutschland könnte bestehende Formate nutzen

Die bestehenden Regionalorganisationen sind grundsätzlich auch für die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten und anderen Organisationen offen. Eine Partnerschaft mit Deutschland und der EU wäre in Formaten wie mit der SOZ oder der Eurasischen Union wegen der damit verbundenen westlichen Anerkennung sogar willkommen. Andererseits kann die Kooperation mit den bestehenden Organisationen auch für Deutschland und Europa von Nutzen sein. Insbesondere der Austausch zur Terrorbekämpfung mit der „Regionalen Antiterrorstruktur“ der SOZ erscheint vielversprechend. Die für den Kampf gegen den Terrorismus gegründete „Regionale Antiterrorstruktur“ ist eines der wenigen ständigen Organe der SOZ und hat zentrale Bedeutung für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Organisation. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem, Informationen über Terrorismus zu sammeln und zu analysieren und eine Datenbank zu erstellen über: internationale terroristische, extremistische und separatistische Organisationen, ihre Strukturen, Anführer, Mitglieder und Finanzierungsquellen sowie Verbreitungstendenzen von Terrorismus, Extremismus und Separatismus, welche die eigenen Mitgliedstaaten betreffen.

Wegen der bereits beschriebenen Konkurrenz würde die deutsche Bundesregierung aber wahrscheinlich keinen nachhaltigen Einfluss auf die Organisation bekommen. Unter Umständen liefe die deutsche Außenpolitik Gefahr, sogar zum Instrument der russischen oder chinesischen Interessen zu werden.

[berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S15_fhs_kle.pdf#page=5](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S15_fhs_kle.pdf#page=5) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 10 Schieck, Sebastian, „Konfrontation im »Hinterhof«: Russland greift militärisch in Kasachstan und Tadschikistan ein“, in: Fischer, Sabine/Klein, Margarete (Hrsg.), „Denkbare Überraschungen“, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016, S. 65-70, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S15_fhs_kle.pdf#page=65 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Deutschland zieht sich zurück

Ein Rückzug würde bedeuten, die politischen Aktivitäten in der Region zu minimieren und eine „Nichteinmischungspolitik“ zu verkünden. Dieser Schritt minimiert das Risiko, dass andere Drittmächte sich durch Handlungen Deutschlands provoziert fühlen und das als Vorwand zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen in der Region nutzen. Andererseits würde dieser Schritt die Handlungsoptionen gegenüber den zentralasiatischen Regierungen reduzieren und somit das Konfliktpotential erhöhen.

Deutschland fördert die regionale Kooperation

Diese Option birgt zweierlei Gefahren in sich. Zum einen würde eine Intensivierung der deutschen Zentralasienpolitik in Russland mit Sicherheit als Provokation und Einmischung empfunden und unberechenbare Gegenmaßnahmen hervorrufen. Zum anderen könnte die Annäherungspolitik die „Hardliner“ in den zentralasiatischen Staaten mobilisieren und bestehende Konflikte eskalieren lassen.

Ziel dieser Option wäre die Entstehung einer starken und berechenbaren Organisation, die den Dialog zwischen den Mitgliedsstaaten und nach außen einfacher und transparenter macht. Deutschland könnte dabei folgende Aufgaben übernehmen:

- es könnte eine Plattform zur Vermittlung strittiger Fragen bieten,
- bei der Lösung offener Territorialfragen sind Beispiele für den Umgang mit der deutsch-schweizerischen Grenze oder der niederländisch-belgischen Grenze vorbildhaft,
- bei strittigen Energieprojekten kann eine gegenseitige Beteiligung vorgeschlagen werden. Usbekistan könnte beispielsweise Anteile am tadschikischen Wasserkraftwerk erwerben und im Gegenzug den Tadschiken Anteile an der Gas- und Ölforderung zur Sicherung der Versorgung bieten,
- bei der Wasserverteilung sollte mehr Wert auf die effiziente Wassernutzung gelegt werden. Das entsprechende Knowhow müsste bereitgestellt und die Nutzung der neuesten Technologien durch eine entsprechende Finanzierung gefördert werden.
- Deutschland könnte einen „neutralen Boden“ für die Verhandlungen über eine regionale, auf Gleichwertigkeit basierende Integrationsstruktur anbieten. Hilfreich wären die Erfahrungen aus den 50 Jahren der europäischen Integration.

- Deutschland könnte durch Garantien und Bürgschaften für mehr Vertrauen zwischen den Dialogpartnern sorgen.

Fazit

Unabhängig davon, für welche Handlungsoption sich die Bundesregierung entscheidet, die Entscheidung muss sorgfältig überlegt sein und eine langfristige Strategie als Hintergrund haben. Die nächsten Jahre werden einige wirtschaftliche und möglicherweise auch politische Turbulenzen in Zentralasien bringen. Die deutsche Außenpolitik kann es sich nicht erlauben, ohne Strategie zu sein.

Auch wenn gegenwärtig kein akuter Handlungsbedarf besteht, ist eine vorausschauende Zentralasienpolitik notwendig um Vorbereitungen für mögliche Entwicklungsszenarien zu treffen. So könnten Sondierungsgespräche mit den Staaten der Region bezüglich der möglichen Kooperationsformate geführt werden. Aber auch die genaue Beobachtung und der Dialog mit bereits existierenden Regionalorganisationen und Dialogformaten würden helfen, die Tendenzen und Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. All diese Maßnahmen können dazu beitragen, „den Puls der Region“ zu verstehen.

Kasachstan im geopolitischen Dreieck zwischen China, Russland und dem Westen: Perspektiven und Spielräume der deutschen Außenpolitik

Julia Bar

Einleitung und Problembeschreibung

Kasachstan ist für Deutschland das mit Abstand wirtschaftspolitisch wichtigste Partnerland in Zentralasien. Der Rohstoffreichtum des flächenmäßig neuntgrößten Landes der Erde, gepaart mit einem hohen Bedarf an ausländischen Investitionen und einer vergleichsweise hohen Kaufkraft der kasachischen Bevölkerung, machen Kasachstan zu einem der wichtigsten Handelspartner der Bundesrepublik im gesamten postsowjetischen Raum. Vor allem der Zugang zu Rohstoffen und deren Erschließung durch deutsche Unternehmen, die im Rahmen der bilateralen Rohstoffpartnerschaft angestrebt wird, stellen für Deutschland als einen der größten Rohstoffkonsumenten der Welt das wichtigste Anliegen dar.

Die aktive Präsenz der Großmächte Russland und China, die Kasachstan in die eigenen Integrationsprojekte einzubeziehen versuchen, lässt für die Bundesrepublik jedoch nicht so viel Spielraum für eine intensivere Formulierung der eigenen Politik und eine entschlossener Artikulation von Interessen in der Region. Der Artikel befasst sich mit den existierenden geopolitischen Konstellationen in Zentralasien und mit der politischen Entwicklung des Schlüssellands Kasachstan. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der analytischen Auswertung des komplexen außenpolitischen Interessengefüges und der Einschätzung potentieller sicherheits- und wirtschaftspolitischer Herausforderungen, die bei der Formulierung der deutschen Außenpolitik zu berücksichtigen wären. Diese sind für den Erfolg des deutschen Engagements von entscheidender Bedeutung.

Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Rahmendaten

Kasachstan ist nach Russland flächenmäßig das größte Land unter den ehemaligen Staaten der Sowjetunion. Mit seinen circa 18 Millionen Einwohnern weist die zentralasiatische Republik hingegen eine der niedrigsten Bevölkerungsdichten weltweit auf. Die Bevölkerungsstruktur ist heterogen, die slawische Minderheit macht trotz anhaltender Auswanderung immer noch über ein Viertel der gesamten Einwohnerzahl aus. Das politische System Kasachstans ist durch autoritäre Führungspraktika gekennzeichnet und stark vom Präsidialismus geprägt. Der kasachische Präsident Nursultan Nasarbajew ist seit 1989 im Amt und mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet. In seinem Amt konsolidiert er die größte formelle und informelle Macht des Systems. Der politische Legitimationsanspruch basiert dabei auf der Macht informeller Herrschaftsloyalitäten, in deren Zentrum der Präsident und seine Familie stehen und die ein breites Klientelismus-Netzwerk zu einflussreichen Eliten-Gruppen unterhält.¹

Kasachstan hat im Vergleich zu anderen postsowjetischen Ländern die stärkste Wirtschaftskraft nach Russland. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf belief sich im Jahr 2017 auf etwa 9.000 US-Dollar. Die Volkswirtschaft Kasachstans ist jedoch schlecht diversifiziert und stark auf den Export von Rohstoffen angewiesen. Somit hat das kasachische Wirtschaftssystem infolge des Preisverfalls bei den konventionellen Energieträgern einen Dämpfer bekommen. Deshalb schrumpfte laut Weltbank (2017) das Bruttoinlandprodukt von 236 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013 auf 137 Milliarden US-Dollar im Jahr 2017.² Auch die starke Abwertung des Rubels hatte aufgrund der wirtschaftlichen Interdependenzen mit Russland negative Übertragungseffekte auf Kasachstan. Infolge der durch die Nationalbank initiierten frei schwankenden Währungskurse wurde die kasachische Nationalwährung Tenge stark abgewertet. Diese Maßnahme führte zu einem großen Anstieg der Inflationsrate, was sich wiederum negativ auf die Kaufkraft der kasachischen Bevölkerung auswirkte.

1 Bar, Julia, Wasserproblematik im Kontext regionaler Stabilitätsrisiken. Eine vergleichende Analyse der Ressourcennutzung am Amu Darja/Syr Darja und Tigris/Euphrat, Springer VS, Berlin, 2015, S. 112-114

2 The World Bank: Country Profile Kazakhstan, <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Kasachstan ist keine Demokratie westlichen Typus. Nach Klassifizierung von Freedom House zur Messung von Freiheit und Demokratie wird Kasachstan als „nicht frei“ eingestuft.³ Zum gleichen Ergebnis kommt der Index zur Messung des Demokratiegrades der Zeitschrift „The Economist“, der zwischen vier Typen politischer Regime unterscheidet: vollständige Demokratien (full democracies), unvollständige Demokratien (flawed democracies), Hybridregime (hybrid regimes)⁴ sowie autoritäre Regime (authoritarian regimes). Kasachstan wird als autoritär regiertes Land aufgelistet und hat im Jahr 2017 den 141. Platz von insgesamt 167 ausgewerteten Ländern belegt.⁵

Die autoritäre Regierungsführung geht häufig mit Korruption und mit der Monopolisierung von Ressourcen durch herrschende Eliten einher. Die zentralasiatische Republik stellt dabei keine Ausnahme dar, denn dort konkurrieren die oligarchisch organisierten Strukturen beim Zugang zu staatlich verwalteten Ressourcen und bestimmen das wirtschaftliche System des Landes. Laut Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International zählt das rohstoffreiche Kasachstan zu den Ländern mit einem besonders hohen Grad an Korruption weltweit und hat im Jahr 2017 den 122. Platz unter 180 evaluierten Staaten belegt.⁶ Die ineffizienten und intransparenten Bewirtschaftungsmuster sowie die wirtschaftliche Marginalisierung breiterer Bevölkerungsschichten sind damit die Folgen der kleptokratischen Rentenökonomie in Kasachstan, die die wirtschaftliche Entwicklung des Landes beeinträchtigt.

Regionale Auswirkungen

Obwohl das Gewaltmonopol und der zentralistisch ausgerichtete Machtapparat in Kasachstan politische Stabilität zu suggerieren scheinen, kann dieses Bild ziemlich trügerisch sein. Die gewaltigen Unruhen in den totalitär regier-

3 The Freedom House: Freedom in the World 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/kazakhstan>, (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

4 Eine Mischform zwischen demokratischen und autoritären Führungspraktika.

5 The Economist Intelligence: Democracy Index 2017, Free speech under attack, 2017, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

6 Transparency International: Corruption Perceptions Index 2017, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

ten Ländern des Nahen Ostens haben gezeigt, wie fragil diese nach außen wirkende und durch Repressalien gewährleistete Stabilität tatsächlich sein kann. Dennoch ist das politische System in Kasachstan vor allem im Vergleich zu den zentralasiatischen Nachbarländern relativ stabil. The Fund for Peace evaluiert die potentiellen Gefahren für das Scheitern von Staaten und untersucht diese in Bezug auf das Staatszerfallsrisiko. Im Jahr 2016 belegte Kasachstan Platz 123 und ist damit nach dem Index das stabilste Land im gesamten postsowjetischen Raum.⁷ Für politische Kontinuität sorgt der amtierende Präsident Nursultan Nasarbajew selbst. Zuletzt wurden die Präsidentenwahlen im Jahr 2015 vorgezogen, die dem Staatsoberhaupt einen Machtanspruch für die nächsten fünf Jahre mit einem Wahlergebnis von über 97 Prozent gesichert haben. Die OSZE hat die Wahlen aufgrund der fehlenden Meinungsfreiheit und realer Opposition in Kasachstan kritisiert.

In der Region Zentralasien konkurriert Kasachstan mit Usbekistan um den regionalen Führungsanspruch. Dabei gehört das Land im Vergleich zu dem integrationsskeptischen Nachbarland Usbekistan⁸ zu den Befürwortern regionaler Kooperationsmechanismen und strebt ein gutes Verhältnis mit den anderen Ländern der Region an.

Entwicklungsszenarien und Einflussfaktoren

Nach dem Zerfall der UdSSR sind zentralasiatische Länder zu einem substantiellen Teil des geopolitischen Interessenkonglomerats externer Akteure geworden und gerieten nicht zuletzt durch ihren Energiereichtum und ihre geostrategische Lage in das Blickfeld der Großmächte Russland und China. Aufgrund seiner wirtschafts- und geopolitischen Bedeutung ist das zwischen China und Russland geographisch eingeschlossene Kasachstan ein wesentlicher Bestandteil der Regionalpolitik der beiden Länder. Diese Nachbarschaft schränkt den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der kasachischen Führung ein, sodass das Land einer engen Kooperation mit den beiden Akteuren nicht entgehen kann und in die existierenden regionalen Kooperationsmechanismen wie die von Russland angeführte Eurasische Wirtschaftsunion und die von China dominierte Shanghai Cooperation Organization fest eingebunden ist.

Russland hat aus historischer Perspektive ein besonders enges Verhältnis zu den zentralasiatischen Staaten und betrachtet den postsowjetischen Raum

7 The Fund for Peace: The Failed States Index 2016, <http://fsi.fundforpeace.org/> (zuletzt geöffnet: 3. Januar 2019)

8 Nach dem Tod des langjährigen Präsidenten Islam Karimov hat der neue Präsident Shavkat Mirziyoyev einen liberaleren und reformorientierten politischen Kurs eingeschlagen, der auch eine verstärkte Kooperation mit den Nachbarländern anstrebt.

als eigene Interessensphäre. Im letzten Jahrzehnt ist die russische Politik in der Region Zentralasien durch ein gewachsenes Selbstbewusstsein der russischen Machthaber gekennzeichnet. Vor allem die durch den Rohstoffexport untermauerten Wirtschaftserfolge des Landes haben es ermöglicht, die eigenen sicherheits- und geopolitischen Interessen in der Region entschlossener zu verteidigen. Eine verstärkte Militärpräsenz sowie die Großinvestitionen im zentralistischen Energiesektor und in die Infrastruktur verstärken den Eindruck eines aktiven politischen Engagements. Seine Strategie in der Region Zentralasien versucht Russland mithilfe regionaler institutioneller Mechanismen umzusetzen, wobei es die unbeständige Loyalität zentralasiatischer Machthaber mit wirtschaftlicher Hilfe und günstigen Krediten zu sichern versucht.

Eine prioritäre Rolle spielt dabei die Energiepolitik, bei der Russland mithilfe der zentralasiatischen Länder seine Monopolstellung als wichtiger Energielieferant für Europa wahren möchte. Aufgrund des existierenden Pipelinesystems sind die zentralasiatischen Länder beim Export eigener Energieträger auf Russland angewiesen, da die meisten Transportwege über das russische Territorium führen. Diese Tatsache gewährt Russland einerseits einen großen Spielraum, Einfluss in der Region auszuüben. Andererseits, damit Russland die eigenen Exportverpflichtungen gegenüber den europäischen Ländern erfüllen kann, muss es zentralasiatisches Erdgas einspeisen. Um seine Monopolstellung auf dem Energieweltmarkt aufrechtzuhalten, hat Gazprom mit den zentralasiatischen Gasproduzenten langfristige Abnahmeverträge zu europäischen Marktkonditionen abgeschlossen.

Russland versucht, die wirtschaftliche Integration im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsunion voranzutreiben. Ihr gehören Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Weißrussland und Armenien an. Die Eurasische Wirtschaftsunion ging aus der Vorgängerorganisation EurAsEC (Eurasian Economic Community) hervor, dessen Mitglied auch Tadschikistan war und aus der Usbekistan bereits 2008 ausgetreten war. Die Artikulation sicherheitspolitischer Interessen Russlands findet im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit⁹ statt, deren primäres Ziel die territoriale Integrität der Mitgliedsländer sowie die militärische Kooperation im Bereich des Grenzschatzes und der Terrorbekämpfung ist. Dabei geht es Russland primär um den Schutz der eigenen südlichen Grenzen, vor allem im Nordkaukasus und den anderen muslimischen Teilrepubliken wie Tatarstan und Baschkortastan, die für die islamistische Gefahr aus Afghanistan und dem Nahen Osten besonders empfindlich sind. Die militärische Kooperation mit Kasachstan ist

9 In Zentralasien sind Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisistan Mitglieder der Organisation. Das gegenüber den regionalen Integrationsprojekten traditionell skeptische Usbekistan hat die Organisation im Jahr 2012 erneut verlassen, Turkmenistan bleibt aufgrund der proklamierten außenpolitischen Neutralitätsdoktrin solch ähnlichen Kooperationsmechanismen fern.

besonders intensiv. Im Land befinden sich die größten russischen auswärtigen Militärbasen, deren gesamte Fläche sich auf 11 Millionen Hektar beläuft und insgesamt sieben Objekte einschließt.

Kasachstan ist generell einer der engsten Verbündeten Russlands im postsowjetischen Raum und ein fester Bestandteil aller russischen Integrationsvorhaben in der Region. Die bilateralen Verflechtungen sind in der Tat sehr vielschichtig. Russland ist der wichtigste Handelspartner, auf den im Jahr 2015 über 19 Prozent (das sind circa 14 Milliarden US-Dollar) des gesamten Außenhandelsvolumens entfallen ist. Vor dem Hintergrund großer wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Interdependenzen mit Russland hat die kasachische Führung die regionale Kooperation stets befürwortet. Auch die Vertiefung der Integrationsprozesse bei der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion, die einen gemeinsamen Zoll- und Wirtschaftsraum zwischen Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Weißrussland und Armenien vorsieht, wurde begrüßt. Durch seine Mitgliedschaft hat Kasachstan gehofft, stärker vom Handel mit Russland und den anderen Mitgliedern sowie vom Warentransport aus dem Ausland nach Russland profitieren zu können. Diese Hoffnungen haben sich nicht bestätigt, sodass der Beitritt 2015 sich als Verlustgeschäft für die kasachische Wirtschaft erwiesen hat. Aufgrund der Rubel-Entwertung haben die Waren aus Kasachstan und den anderen Mitgliedsstaaten im Vergleich zu Russland an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Das bilaterale Handelsvolumen mit Russland ist im Vergleich zum Jahr 2010 um fast ein Viertel geschrumpft. Auch der Handel mit Weirussland und Armenien ist trotz wirtschaftlicher Integration zurückgegangen. Der negative Trend ist jedoch makroökonomischer Natur und liegt primär darin begründet, dass das Bruttoinlandprodukt der Länder infolge des Ölpreisverfalls geschrumpft ist. Alleine das Bruttoinlandprodukt Russlands, an dessen Volkswirtschaft die Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsunion stark gekoppelt sind, hat sich im Jahr 2015 verglichen mit 2013 fast halbiert.

Dennoch genießt das integrative Konzept der Eurasischen Wirtschaftsunion in Kasachstan besonders hohe Zustimmungswerte. Laut Eurasischer Entwicklungsbank befürworten über 80 Prozent der Bevölkerung Kasachstans die Mitgliedschaft.¹⁰ Dieses Phänomen ist dadurch zu erklären, dass die kasachische Bevölkerung insgesamt sehr russlandfreundlich ist. Das zentralasiatische Land gehört zu einem der am stärksten russifizierten Länder der ehemaligen Sowjetunion. Das liegt an der langen gemeinsamen Grenze und einem hohen Anteil slawischer Minderheiten in der Bevölkerung. Zudem hat die Russische Sprache große Bedeutung. Sie hat einen rechtlichen Sondersta-

10 Schiek, Sebastian: Zentralasien und die Eurasische Wirtschaftsunion: Zustimmung trotz Krise Warum die Bevölkerung noch hinter dem Integrationsprojekt steht, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A31_ses.pdf (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

tus und ist nach wie vor die wichtigste Kommunikationssprache im Land. Aufgrund der Verbreitung der russischen Sprache werden die russischen Medien, unter anderem die russischen staatlichen Fernsehsender, zum Teil stärker als lokale Medien konsumiert. Auch deswegen genießt Russland hohe Sympathiewerte und fungiert sogar vor allem für ältere und russischsprachige Bewohner Kasachstans als primärer nationaler Identifikationsfaktor, dem gegenüber mehr Loyalität als dem eigenen Land entgegengebracht wird.

Diese enge Verflechtung mit Russland, der das Land nicht entgehen kann, ist dem kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew sehr bewusst. Vor allem die Ereignisse in Georgien im Jahr 2008¹¹ sowie die Destabilisierung der Ostukraine waren ein Weckruf für alle anderen postsowjetischen Länder. Denn die neue russische Politik zeigt, wie entschlossen und unberechenbar zugleich Russland vorgehen kann, wenn es sich in den eigenen Sicherheitsinteressen bedroht fühlt. So eine Konfrontation wie die ukrainische Führung würde die aktuelle kasachische Regierung nicht nachahmen wollen. Sie strebt ein gutes Nachbarschaftsverhältnis an, ohne eine Führungsrolle für sich zu beanspruchen.

Dennoch ist auch Kasachstan trotz der bestehenden Abhängigkeiten nicht bereit, eine dominierende ordnungspolitische Rolle Russlands für sich zu akzeptieren und versucht durch eine multivektoral ausgerichtete Außenpolitik und vor allem durch Kooperation mit China die russische Machtpräsenz auszubalancieren.

Die chinesische Politik in der Region unterscheidet sich von dem russischen Ansatz und ist primär wirtschaftlicher Natur. Die Volksrepublik China akzeptiert die Region Zentralasien als politische Interessenssphäre Russlands und will momentan diesen Anspruch nicht herausfordern. So verfolgt China viel mehr einen Softpower-Ansatz, der auf der Verfolgung von Wirtschaftsinteressen im Sinne intensiver Handelsbeziehungen und einer sicheren Energieversorgung basiert. Geopolitische Machtansprüche und militärische Präsenz spielen für China damit eher eine sekundäre Rolle.

Ähnlich wie Russland verbindet China mit der Region Zentralasien lange historisch geprägte Beziehungen. Diese jahrhundertelange Kontinuität wurde durch die Eroberung der Region durch das russische Zarenreich im 19. Jahrhundert sowie die danach folgende Sowjetisierung unterbrochen, sodass die Beziehungen erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion neu aufgenommen wurden und sich seitdem intensiv entwickeln. Sein Engagement in der Region versucht China im Rahmen einer regionalen Organisation zu konsolidieren und zu koordinieren. Im Jahr 1996 wurde eine Organisation gegründet, deren Mitglieder neben China auch Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Russland wurden. Im Jahr 2001 trat auch Usbekistan der Organisation bei, was als Gründungsauftakt der Shanghaier Organisation für

11 Die Anerkennung der abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien.

Zusammenarbeit galt. Im Jahr 2015 haben Indien und Pakistan den Beitrittsprozess begonnen. Damit transformiert sich das anfangs als regionales Kooperationsgefüge angedachte Instrument zu einer internationalen eurasischen Organisation, die über 3 Milliarden Menschen repräsentiert.

Zu dem wichtigsten Anliegen der Organisation gehörten anfangs sicherheitspolitische Überlegungen, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und islamischem Extremismus. So wollte die chinesische Führung die jungen zentralasiatischen Staaten von Anfang an in die multilateralen vertraglichen Kooperationsmechanismen einbinden, da China die Übertragung regionaler Stabilitätsrisiken auf das eigene Territorium befürchtete. Dabei spielten vor allem die Sicherheitsbedenken bezüglich der islamistischen Bedrohung für Chinas südwestliche Provinz Xinjiang, die an Zentralasien grenzt, eine entscheidende Rolle. In China wurde befürchtet, dass die Loslösung zentralasiatischer Staaten von Russland den islamistisch motivierten Separatismus in dem autonomen Gebiet der Uiguren, in Xinjiang, verstärken könnte. Die Bevölkerungsgruppe der Uiguren ist mit den zentralasiatischen Völkern kulturell eng verbunden. Sie teilen nicht nur den islamischen Glauben, sondern auch die turkstämmige Herkunft und Sprachgruppe sowie ähnliche Bräuche und Traditionen. Durch die Einbindung der zentralasiatischen Staaten erhoffte China deren Unterstützung bei der Bekämpfung uigurischer Widerstandsaktivitäten und Untergrundorganisationen in den Ländern selbst. Die umfangreichen wirtschaftlichen Investitionen sind dabei das wichtigste Instrument der chinesischen regionalen Politik, um die eigenen Interessen auch sicherheitspolitisch zu verfolgen.

Die chinesischen Interessen in Zentralasien wurden in das multiregionale Konzept „beld and road initiative“ integriert, das 2013 offiziell ins Leben gerufen wurde. Die „Neue Seidenstraße“, wie das Projekt noch genannt wird, verfolgt den Ansatz einer intensiven Kooperation mit den Nachbarländern vor allem im wirtschaftsinfrastrukturellen und logistischen Bereich. Zu einem will China im Rahmen des Projektes die eigenen strukturell schwachen westlichen Provinzen, die von den Industriezentren und Seehäfen weit entfernt sind, entwickeln. Zum anderen strebt die Volksrepublik eine stabile Energieversorgung aus Zentralasien an. Momentan importiert China den überwiegenden Teil des Erdöls aus dem Nahen Osten und Afrika. Das Öl wird über die Malakka-Seestraße im Indischen Ozean transportiert. Aufgrund der chronischen Instabilität der Länder des Nahen Ostens sowie der wachsenden militärischen Präsenz der USA im Indischen Ozean ist für die chinesische Energiesicherheit die Diversifizierung sowohl der eigenen Energieimporte als auch der Transportrouten von entscheidender Bedeutung. Daher engagiert sich China in den rohstoffreichen Ländern Zentralasiens mit großen Investitionen primär im Bereich der Erschließung der Energievorkommen und beim Bau neuer Exportrouten. Dabei spielt Kasachstan mit seinen Ölreserven eine entscheidende Rolle. Im Jahr 2013 hat sich China dank der direkten Unter-

stützung der kasachischen Regierung Anteile am Kaschagan-Ölfeld mit gigantischen Ölvorkommen von dem amerikanischen Unternehmen Conoco-Phillips sichern können. Durch Übernahmen und den Erwerb von Anteilen unter anderem bei AktobeMunaiGas, PetroKazakhstan und anderen kontrolliert China momentan ein Viertel der Erdölförderung in Kasachstan. Im Umkehrschluss bekommt auch Kasachstan umfangreiche Kredite zu günstigeren Konditionen. Im Jahr 2009 hat China dem von der weltweiten Finanzkrise erschütterten Kasachstan einen Kredit von 10 Milliarden US-Dollar gewährt. Im Gegenzug erhielt das staatliche Unternehmen CNPC den Zugang zu einigen lukrativen Ölprojekten, darunter die Hälfte des Energieunternehmens Mangystaumunaygaz.¹² Die günstigen Kredite führen zur Steigerung der Auslandsverschuldung Kasachstans. Die Volksrepublik gehört zu den fünf größten Geldgebern, auf den gegenwärtig über 7 Prozent der Auslandsverschuldung entfällt.

Chinas aktives Engagement in der Region wird in Russland ambivalent betrachtet. Denn die wirtschaftliche Expansion verdrängt nicht nur russische Waren aus der Region, sondern fördert auch zunehmende Abhängigkeiten zentralasiatischer Länder von China und eröffnet damit dem chinesischen Nachbarn große Spielräume, in der Region Einfluss zu nehmen. Um die russische Skepsis zu besänftigen, hat China erklärt, eine Kooperation zwischen der Eurasischen Wirtschaftsunion und der wirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen des Projektes „Neue Seidenstraße“ anzustreben. Neben russischen Bedenken haben auch zentralasiatische Länder selbst gewisse Vorbehalte gegenüber China. So sind in Kasachstan latente Ressentiments oder Ängste in der Bevölkerung verbreitet, China könnte infolge des wachsenden Einflusses und der Migration auch das große Territorium Kasachstans für sich beanspruchen.

Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Im Vergleich zu den benachbarten Großmächten Russland und China sind der Einfluss und die Präsenz der Europäischen Union in der Region als gering einzuschätzen. Das politische Engagement der EU begann bald nach dem Zerfall der Sowjetunion. In den 1990er Jahren wurden multilaterale Projekte wie TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) und INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe), die als Transportkorridore die europäischen Länder über den Kaukasus, das Kaspische Meer, Zentralasien und China mit den ASEAN-Ländern verbinden sollten, ins Le-

12 Gabuew, Aleksandr, Zwischen Rubel und Yuan (Mezhdu rublem u yuan'ju), in: Zeitschrift „Kommersant Vlast“, Nr. 23 (977), 11. Juni 2012, <http://www.kommersant.ru/doc/1947318/print> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

ben gerufen. Jedoch blieben nicht nur die Ergebnisse dieser Initiativen bescheiden. Das europäische regionale Engagement blieb selbst nach dem Beginn des NATO-Einsatzes in Afghanistan, an dem auch Deutschland beteiligt ist, zurückhaltend. Ein vorsichtiges Umdenken ist erst nach dem Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine in den Jahren 2005 und 2006 eingeleitet, als die europäische Energiesicherheit zu einem wichtigen Anliegen der europäischen Wirtschaftspolitik wurde. Die Diversifizierung der Energieimporte, allen voran des Erdgases aus Russland, stand dabei im Fokus. Die ressourcenreiche Region Zentralasien war im Hinblick auf Importdiversifizierung im Interesse europäischer Politiker.

Im Jahr 2007 wurde unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft ein Strategiedokument für die Region Zentralasien ausgearbeitet, welches das Engagement einzelner europäischer Staaten nun koordinieren und bündeln sollte. Die sogenannte Zentralasienstrategie setzte einen zeitlichen Rahmen von 2007 bis 2013 fest und stellte einen breiten ökonomischen und vor allem politischen Ansatz dar. Das Papier bezog sich ausdrücklich nicht nur auf die Energielieferungen, sondern setzte auch Schwerpunkte auf Bereiche wie Rechtstaatlichkeit, Menschenrechte, Bildung und Umweltpolitik. Das Neue an der europäischen Herangehensweise war der integrative Ansatz, der die jeweiligen Länder als Teil einer einheitlichen Region Zentralasien sah und die Integration und Kooperation zwischen den Staaten zu fördern versuchte. Dieser Faktor war der entscheidende Unterschied zu dem bisherigen Engagement von Russland und China, die die Zusammenarbeit mit den einzelnen Staaten zu forcieren suchten. Dennoch blieb auch diese Initiative der EU bis dato ohne spürbare Ergebnisse. Neben den ohnehin beschränkten Spielräumen und Einflussmöglichkeiten in der Region waren auch die überschaubaren finanziellen Aufwendungen eine Ursache des bescheidenen Fortschrittes der EU in der Region. Denn das gesamte entwicklungspolitische Budget der Zentralasienstrategie belief sich auf 719 Millionen Euro. Das war zwar eine Verdoppelung der Ausgaben, konnte jedoch mit den milliarden schweren Investitionsprojekten und Krediten aus China und Russland nicht mithalten. Aber auch normative Auflagen im Bereich der Menschenrechte, der Demokratieförderung und der Zivilgesellschaft, die in der Strategie verankert waren, stießen bei den autoritär regierten Ländern auf Skepsis. Dies führte zu enttäuschten Erwartungen bei zentralasiatischen Machthabern: anstelle von erwarteten Großinvestitionen aus der EU kamen aus deren Sicht überwiegend politisch motivierte Ratschläge und Kritik gegenüber herrschenden Regierungspraktiken.¹³ Ende 2014 hat die Europäische Union mit Kasachstan ein erweitertes Partnerschaftsabkommen unterzeichnet, dessen Kern die Energiezusammenarbeit darstellt. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Dokument durch mehr Erfolg als die Zentralasienstrategie gekürt sein wird.

13 Grewlich, Klaus W., *Geopolitik und Governance. Energie, Wasser, Herrschaft des Rechts in Zentralasien und Afghanistan*, Baden-Baden, 2011

Die Bundesrepublik Deutschland hat als Führungsmacht der Europäischen Union eine besondere Bedeutung bei der Gestaltung der Politik in Zentralasien. Die politischen Besuche der deutschen Bundeskanzlerin im Jahr 2016 und des deutschen Außenministers im Jahr 2017 und unterstreichen die Rolle, die deutsche politische Entscheidungsträger der Region beimessen. Dabei stellen die Beziehungen mit Kasachstan den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Aktivitäten des Landes in der Region dar, denn der Handelsumsatz mit diesem zentralasiatischen Land war mit 4,8 Milliarden Euro im Jahr 2017 fast dreimal so groß wie mit Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan zusammen. Das primäre Interesse Deutschlands an Kasachstan ist der Zugang zu Rohstoffen. Obwohl der Bedarf an ausländischen Investitionen in Kasachstan sehr groß ist, gestaltet sich der Markteintritt der deutschen Firmen nicht immer einfach. Die expandierenden Unternehmen stoßen bei der Abwicklung von Geschäften auf Schwierigkeiten. Vor allem die mangelnde Rechtsicherheit und Vertragstreue sowie intransparent ablaufende Entscheidungsprozesse bei der Vergabe von Aufträgen beeinträchtigen einen erfolgreichen Geschäftsaufbau. Hinzu kommen Schwierigkeiten, Exportgarantien der Hermes-Bürgschaft zu bekommen.

Fazit

Kasachstan bleibt für die Europäische Union und Deutschland der Wunschpartner in der Region Zentralasien. Aus politischer Perspektive stellt das semiautokratisch regierte, aber politisch relativ stabile Kasachstan einen Stabilitätsanker in dem von Krisen geprägten postsowjetischen Raum dar. Jedoch verfügen Europa und Deutschland im Land trotz verstärkten Engagements über relativ eingeschränkte Spielräume für die Umsetzung eigener Vorhaben. Grund ist die dominierende Präsenz von Russland und China in der Region, die sich gegenseitig mit Projekten und Initiativen zu überbieten scheinen. Momentan verfügt weder Deutschland noch die EU über ausreichend Einflussmöglichkeiten, um mit den russischen oder chinesischen Akteuren konkurrieren zu können. Die mangelnde Bereitschaft der europäischen Länder, sich stärker wirtschaftlich zu engagieren, gepaart mit der Demokratisierungsagenda, machen die EU nicht zu einem unverzichtbaren Partner für Kasachstan. Jedoch könnte die europäische Politik den Wettbewerb zwischen China und Russland für sich nutzen und vor allem Kasachstan die Annäherung an Europa als weitere Option für seine multivektorale Außenpolitik anbieten. Zu berücksichtigen wäre jedoch, dass eine sehr hohe Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten und die ungeklärte Nachfolgefrage das momentan stabil wirkende Kasachstan bereits in der mittelfristigen Perspektive für politische Krisen und Elitenkampf anfällig machen kann. Auch

die auf Rentenökonomie basierte Korruption lähmt nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, sondern beeinträchtigt auch die Kooperationsmöglichkeiten mit der Bundesrepublik Deutschland.

Autorenverzeichnis

Julia Bar wurde 1984 in Angren in Usbekistan geboren. Nach dem Studium der Internationalen Beziehungen an der Universität für Weltwirtschaft und Diplomatie in Taschkent und der Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin (FU) hat sie im Rahmen des interdisziplinären Promotionsstudienganges „Caspian Region Environmental and Energy Studies“ an der FU Berlin promoviert. Julia Bar ist ehemalige Promotionsstipendiatin der Heinrich Böll Stiftung und der Dahlem Research School. Neben Ihrem wissenschaftlichen Engagement ist Julia Bar beruflich als Politikberaterin in Berlin und Wien tätig. Zu Forschungsgebiet von Julia Bar zählen die umwelt- und energiepolitischen Entwicklungen und Transformationsprozesse in den Ländern des Kaspischen Raumes.

Jurij Sargelis wurde 1985 in Russland geboren und wuchs in Litauen auf. Sein Studium der Regionalstudien Ost- und Mitteleuropa sowie Politikwissenschaft in Paderborn und Köln beendete er im Jahr 2014 mit einem Masterabschluss. In seiner Masterarbeit beschäftigte er sich mit der Sicherheitspolitik in Zentralasien. Als Referent des Bundesverbandes russischsprachiger Eltern entwickelt er neue Konzepte der aufsuchenden politischen Bildung. Jurij Sargelis referiert zu innen- und außenpolitischen Themen unter anderem für die Bundeszentrale für Politische Bildung, die Friedrich-Naumann-Stiftung, das Lew Kopelew Forum in Köln sowie das Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.

Charlotte Fechter wurde 1989 in Berlin geboren. Ihr Studium der Politik, Wirtschaft und Internationalen Beziehungen in Greifswald, St. Petersburg und Dresden beendete sie im Jahr 2015 mit dem Masterabschluss. Während ihres Studiums war sie unter anderem Projektmitarbeiterin der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen. Seit 2016 ist Charlotte Fechter wissenschaftliche Mitarbeiterin im EU-Projekt „Fairer Active Ageing for Europe“ mit dem Fokus auf zwischenstaatliche Erkenntnisse im Bereich von Alterssicherungssystemen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind insbesondere der Arbeitsmarkt, die Alterssicherung und soziale Teilhabe unter Anwendung von quantitativen und qualitativen Methoden im Rahmen von institutionellen und komparativen Analysen sowie der Lebensverlaufsfor schung.

Jan Menzer wurde 1974 in Altenburg geboren. Nach seinem Studium der Politikwissenschaft und Psychologie war er viele Jahre im Deutschen Bundestag für Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses mit Schwerpunkt Russland, Osteuropa und Balkan tätig. Derzeit ist er Büroleiter einer Bundestagsabgeordneten. Jan Menzer unterrichtete Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft am Osteuropainstitut der Freien Universität Berlin und am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen. Gegenwärtig lehrt er Internationale Sicherheitspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Er ist Associate Fellow am Austrian Institute für European and Security Policy in Wien und Sprecher der Forschungsgruppe Osteuropa/Kaukasus/Zentralasien beim Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.

Alexandra Okhrimenko, Jahrgang 1986, promovierte nach ihrem Studium der Internationalen Beziehungen an der Kasachischen Nationalen al-Farabi Universität und an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt im Promotionsstudiengang „Caspian Region Environmental and Energy Studies“ an der Freien Universität Berlin. Alexandra Okhrimenko ist Referentin beim Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD e.V.). Im Referat „Forschung und Internationalisierung, Hochschulnetzwerke“ (Abteilung Projekte) ist sie für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Deutsch-Französischen Fellowship Programms für Klima-, Energie- und Erdsystemforschung zuständig. Zu ihren Forschungsinteressen gehören Integrationsprozesse im postsowjetischen Raum, die Zentralasienstrategie der Europäischen Union sowie die deutsch-zentralasiatischen Beziehungen.

Illya Khodyeyev wurde 1985 in Mykolajiw in der Ukraine geboren. Er studierte an der Sukhomlynskyj Nationalen Universität Mykolajiw Deutsch und Englisch im Lehramt. Programm- und Forschungsstudien führten ihn nach Bochum und Berlin. Anschließend studierte er Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und promovierte an der Martin-Luther-Universität Halle. Illya Khodyeyev war Stipendiat des Internationalen Parlamentsstipendien-Programms des Deutschen Bundestages. Nach mehreren beruflichen Stationen, unter anderem in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalens beim Bund und in der CDU-Bundesgeschäftsstelle wurde er als PR-Berater tätig und ist derzeit Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eines Verbandes in Berlin.

Jan Menzer (Hrsg.)

Deutschland und seine östlichen Nachbarn

Eine Studie zur Gestaltung einer „vorausschauenden Außenpolitik“

Für Deutschland und die westliche Staatengemeinschaft kam die Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 überraschend. Die Folgen für die internationale Staatengemeinschaft sind gravierend. Welche Entwicklung nehmen die Ukraine und andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion? Welche Rolle übernehmen die USA dabei? Und welche Aufgaben kommen auf die deutsche Außenpolitik zu?

Die Beiträge beschäftigen sich damit, welche potenziellen Risiken zu Bedrohungen werden könnten, wenn sie von außenpolitischen Entscheidungsträgern nicht bedacht werden. Umgekehrt geht es darum, auch Potenziale für mehr sicherheitspolitische, diplomatische oder wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erkennen.

Der Herausgeber:

Jan Menzer, Dipl. Pol., Lehrtätigkeiten an der FU Berlin, MGIMO Moskau, HWR Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag, Sprecher der Forschungsgruppe Osteuropa/Kaukasus/Zentralasien beim Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V.

ISBN 978-3-86388-807-7



9 783863 888077