

Sicherheitspolitischer
Neustart zwischen
Russland und der EU?

*Das Weimarer Dreieck, Russland und
die östliche Nachbarschaft der EU*

Stefan Meister

► **Herausgeber**

Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen

Telefon: + 49 (0)3378-805931

Telefax: + 49 (0)3378-870013

► **Redaktion**

Chantal Mairesse

► **Internet**

www.stiftung-genshagen.de

institut@stiftung-genshagen.de

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Alle Rechte vorbehalten

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Gefördert mit den Mitteln des Landes Brandenburg.



© Stiftung Genshagen, 2011



Das Projekt *Netzwerk Weimarer Dreieck – europäische Fachgespräche* wurde im Jahr 2008 als gemeinsame Initiative der Stiftung Genshagen, der Friedrich-Ebert-Stiftung und des deutsch-polnischen Magazins DIALOG ins Leben gerufen. Einmal jährlich kommen deutsche, französische und polnische Nachwuchskräfte aus der Politik, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Wissenschaft zusammen, um ein kontroverses europapolitisches Thema zu debattieren. Die jährlichen Treffen finden alternierend in Deutschland, Frankreich und Polen statt.

Das *Netzwerk Weimarer Dreieck* verfolgt drei Ziele: die Förderung des Dialogs über Kernherausforderungen der Europäischen Union zwischen Nachwuchskräften aus den drei Ländern, die Vertiefung der Kenntnisse über die jeweiligen nationalen Positionen zu Fragen der EU-Politik und die Vertiefung der Beziehungen zwischen den Zivilgesellschaften der Länder des Weimarer Dreiecks.

Die ersten beiden Konferenzen 2008 und 2009 waren der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Osten und im Süden und den internen und externen Herausforderungen der Europäischen Energie- und Klimapolitik gewidmet.

Die vorliegende Publikation ist aus der Konferenz im Jahr 2010 hervorgegangen, deren Fokus auf den Perspektiven der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EU, den USA und Russland lag. Es handelt sich um die zweite Studie, die auf den Ergebnissen des Projektes *Netzwerk Weimarer Dreieck* basiert.



Zusammenfassung

Die Verbesserung der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen Russland und den USA seit 2009, verbunden mit einem weitgehenden Rückzug der USA aus dem postsowjetischen Raum, hat zu einer Intensivierung des sicherheitspolitischen Dialogs zwischen Russland und der EU geführt. Dabei rücken die Konflikte in den postsowjetischen Staaten ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Insbesondere die Staaten des Weimarer Dreiecks, Deutschland, Frankreich und Polen, suchen den sicherheitspolitischen Dialog mit Russland, und Moskau scheint im Moment in diesem Bereich zu Kompromissen bereit zu sein. Bei einem deutsch-russischen Gipfeltreffen in Meseberg 2010 ist der Konflikt um Transnistrien zu einem Testfall für die Konfliktlösungsfähigkeit zwischen Russland und der EU erklärt worden. Auf einem trilateralen Gipfel Deutschlands, Frankreichs und Russlands im Herbst des gleichen Jahres ist ein französischer Vorschlag zur Intensivierung des Sicherheitsdialogs mit Russland erörtert worden. Auch im Rahmen des Weimarer Dreiecks gibt es verstärkt Treffen, die sich mit den Beziehungen zur östlichen Nachbarschaft beschäftigen.

Die atmosphärische Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und Russland basieren auf einer aktuellen Interessenüberschneidung zwischen Russland und dem „Westen“ in einigen Fragen der internationalen Politik (Afghanistan, Iran). Gleichzeitig hat sich Russlands Kooperationsbereitschaft aufgrund der negativen Auswirkungen der globalen Finanzkrise und der Einsicht, eine wirtschaftliche Modernisierung nur mit Hilfe der EU erreicht zu können, erhöht. Trotzdem gibt es keinen grundlegenden Wandel in der russischen Außenpolitik und wachsen mittelfristig die Gegensätze zwischen Russland und der EU in Bezug auf die postsowjetischen Staaten.

Während für Brüssel aufgrund seiner Ost-Erweiterungen sowie des russisch-georgischen Krieges die Notwendigkeit für ein Engagement in der Konfliktlösung in der östlichen Nachbarschaft gestiegen ist, bringt aus russischer Sicht ein Fortbestehen der Konflikte eher Vorteile. Da die EU von Moskau immer stärker als Konkurrent in der gemeinsamen Nachbarschaft wahrgenommen wird, sind die Lösung der postsowjetischen Konflikte und der damit verbundene Spielraumgewinn für die beteiligten Staaten aus russischer Sicht eher nachteilig. In Russland wird vor allem befürchtet, dass eine solche Entwicklung die EU-Integration dieser Staaten beschleunigen würde.

Während in Bezug auf Afghanistan und den Iran zurzeit Interessenüberschneidungen zwischen Russland und dem „Westen“ existieren, können diese nicht auf die Beziehungen zu den postsowjetischen Staaten übertragen werden. Russland sucht mit seinem Vorschlag eines neuen Sicherheitsvertrages für Europa und dem Meseberg-Memorandum einen stärkeren Einfluss auf sicherheitspolitische Entscheidungen in Europa. Dagegen haben Deutschland und andere EU-Mitgliedsstaaten in erster Linie das Interesse, Kompromisse in der Lösung postsowjetischer Konflikte mit Russland zu finden. Deutschland und Polen sind in der EU aktuell die zentralen Staaten bei der Ausgestaltung der Ostpolitik. Das Weimarer Dreieck kann einen wichtigen Beitrag zur Profilierung der EU-Ostpolitik leisten und zu einer Vertrauensbildung und Annäherung der Positionen Deutschlands und Polens (in Abstimmung mit Frankreich) in den Beziehungen zu Russland und den anderen post-sowjetischen Staaten führen.



Inhalt

▶ Einführung: Das Weimarer Dreieck, Russland und die östliche Nachbarschaft der EU	06
▶ I. Die wachsende Bedeutung des postsowjetischen Raumes für die EU-Mitgliedsstaaten	07
▶ II. Bilaterale und trilaterale Foren mit Russland	08
▶ III. Interessenlage im Weimarer Dreieck in Bezug auf Russland und die zukünftige Ostpolitik der EU	10
▶ IV. Der russisch-georgische Krieg als Ausgangspunkt für einen neuen Sicherheitsdialog mit der EU	12
▶ V. Neuorientierung russischer Außen- und Sicherheitspolitik	14
▶ VI. Alte Ziele, neue Rhetorik	16
▶ VII. Realität und Perspektive einer sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland	18
▶ VIII. Die Erfolgsaussichten der Weimarer Initiativen gegenüber Russland und den postsowjetischen Staaten	19
▶ Endnote	21
▶ Über den Autor	24

Bilateralismus ist weiterhin prägend für die Beziehungen der EU-Mitgliedsstaaten mit Russland. Deutschland, Frankreich und Italien gelten traditionell als die EU-Staaten, die ihre Beziehungen zu Russland vor allem bilateral pflegen und erst dann in den EU-Rahmen einbinden. Jüngere Mitgliedsstaaten im östlichen Mitteleuropa wie Polen kritisieren bisher diese Politik. Letztlich hat sich jedoch gezeigt, dass die EU-Mitgliedsstaaten kein Interesse an einer zu selbständigen Rolle der Brüsseler Institutionen in Bezug auf Außenpolitik haben. Auch die mit dem Vertrag von Lissabon ins Leben gerufenen außenpolitischen Institutionen, wie der Europäische Auswärtige Dienst, werden daran über absehbare Zeit nichts ändern.¹ Aus diesem Grund gilt: Wenn EU-Politik in ihrer Nachbarschaft erfolgreich sein will, bedarf es einer Koalition aus an dieser Region interessierten Mitgliedsstaaten. Weiterhin müssen sie nachhaltig ihre Politik gegenüber der Nachbarschaft entwickeln und über die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsstaaten über einen längeren Zeitraum ihre Konzepte verfolgen. In Bezug auf die östliche Nachbarschaft gibt es aktuell zwei Konzepte, die von Mitgliedsstaaten auf die EU-Agenda gesetzt worden sind: Das ist einerseits die Modernisierungspartnerschaft mit Russland, ursprünglich ein deutsches Konzept, welches über die wirtschaftliche Kooperation mit Russland auch politische Reformen anstoßen möchte. Andererseits handelt es sich um die Östliche Partnerschaft, die die Vertiefung der Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten der EU außer

Russland im Blick hat. Ursprünglich handelt es sich dabei um ein polnisches Konzept, welches gemeinsam mit Schweden 2008 in die EU eingebracht worden ist.

Im Rahmen der drei Staaten des Weimarer Dreiecks, Deutschland, Frankreich und Polen, gibt es seit ca. zwei Jahren wachsende Aktivitäten in Bezug auf Russland und die östliche Nachbarschaft. Bilaterale und trilaterale Treffen auch unter Einbeziehung Russlands prägen die Agenda. Diese Entwicklung erfolgt vor dem Hintergrund des unter US-Präsident Obama seit 2009 eingeleiteten Neustarts in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Sichtbarstes Ergebnis dieses „reset“ ist die Ratifizierung des New Start-Vertrages² und die Überreichung der Ratifizierungsurkunden auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2011. Parallel dazu erfolgte auch in den EU-Russland-Beziehungen eine Verbesserung des Klimas. Das Werben Russlands für europäische Investitionen und gemeinsame Ansätze für einen sicherheitspolitischen Dialog und Konfliktlösung im postsowjetischen Raum verdeutlichen diese Entwicklung. Von Seiten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten besteht spätestens seit dem russisch-georgischen Krieg, aber auch im Rahmen der Osterweiterungen ein wachsendes Interesse an einer Konfliktlösung in ihrer postsowjetischen Nachbarschaft.

Vor diesem Hintergrund möchte dieser Beitrag folgende Fragen beantworten: Welche neuen Ansätze existieren für eine

Verbesserung des sicherheitspolitischen Dialogs zwischen der EU und Russland? Inwieweit ist eine tatsächliche Verbesserung der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland insbesondere mit Blick auf die Konflikte im postsowjetischen Raum in absehbarer Zeit möglich?

► *I. Die wachsende Bedeutung des postsowjetischen Raumes für die EU-Mitgliedsstaaten*

Fragen der Sicherheitspolitik spielten in der Vergangenheit eine begrenzte Rolle in den EU-Russland-Beziehungen, da zum einen wirtschaftliche und energiepolitische Interessen die Beziehungen dominierten, und zum anderen die EU keine sicherheitspolitische Zuständigkeit hatte. Mit den Osterweiterungen 2004 und 2007 rückte die EU näher an die postsowjetischen Staaten heran und damit an die Konfliktherde aus der sowjetischen Konkursmasse. Die ethnischen oder territorialen Konflikte im Südkaukasus und in der Republik Moldau gewannen an Bedeutung für die EU-Russland-Beziehungen. Beteiligte sich die EU bisher nur über ihre Mitgliedsstaaten an Verhandlungsformaten der postsowjetischen Konflikte, so änderte sich das mit dem russisch-georgischen Krieg 2008. Unter französischer Ratspräsidentschaft wurden ein Waffenstillstand ausgehandelt und eine EU-Monitoring-Mission an der Grenze

zu den beiden abtrünnigen Gebieten Südossetien und Abchasien stationiert. Mit Blick auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff gewinnen Bereiche wie Energiesicherheit, Bekämpfung von Drogenhandel, grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus, aber auch die Nachbearbeitung von Konflikten, an Bedeutung in den EU-Russland-Beziehungen. Sollten diese Themen ursprünglich im Rahmen der auf dem St. Petersburger EU-Russland-Gipfel im Mai 2003 beschlossenen „vier gemeinsamen Räume“ (insbesondere in den Räumen für Freiheit, Sicherheit und Justiz sowie äußere Sicherheit) der EU besprochen werden, so haben sich die „vier gemeinsamen Räume“ im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik als wenig relevant in den EU-Russland-Beziehungen herausgestellt.³ Vor allem bilaterale und trilaterale Formate spielen im Sicherheitsbereich in den Beziehungen von EU-Mitgliedsstaaten mit Russland eine wachsende Rolle. Seit 2009 erfolgten verstärkt Treffen in verschiedenen Formaten zwischen Deutschland, Frankreich, Polen und Russland, die auch Fragen der Sicherheitspolitik und die Beziehungen zur östlichen Nachbarschaft zum Thema hatten.

Mit diesen Aktivitäten versuchen die EU-Mitgliedsstaaten eine Lücke zu füllen, die die USA unter Präsident Obama durch ihre Begrenzung der Aktivitäten in den postsowjetischen Staaten und in der europäischen Sicherheitspolitik hinterlassen haben.⁴ Diese Entwicklung könnte zu bilateralen Abkommen mit Russland

führen, ohne Einbeziehung der USA oder der NATO. Im Gegensatz zu den USA haben gerade Sicherheitsrisiken wie Drogenhandel, transnationale Kriminalität, Lieferunterbrechung von Gas sowie ethnische Konflikte in den postsowjetischen Staaten aufgrund ihrer geografischen Nähe direkte Auswirkungen auf die EU-Mitgliedsstaaten. Damit unterscheiden sich die europäischen Interessen gegenüber dieser Region von den US-amerikanischen, welche insbesondere in der Ära von Georg W. Bush junior auf die Zurückdrängung russischen Einflusses in seiner Nachbarschaft konzentriert war. Die deutsche Politik versucht in diesem Zusammenhang ihre bilateralen Beziehungen zu Russland in den europäischen Rahmen zu integrieren und Russland in Entscheidungsprozesse der EU und der NATO einzubinden. Ziel ist es, über Vertrauensbildung, Netzwerke und neue Kommunikationsinstrumente Russland mit den europäischen sicherheitspolitischen und ökonomischen Institutionen zu verbinden und so einen Wandel in den Beziehungen zu und in Russland selbst zu bewirken.

► *II. Bilaterale und trilaterale Foren mit Russland*

Den zentralen Anknüpfungspunkt für eine Intensivierung des sicherheitspolitischen Dialogs zwischen der EU und Russland stellt das Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem russischen Präsidenten

Dmitrij Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 im brandenburgischen Meseberg dar. Auf diesem Treffen wurde beschlossen, dass ein europäisch-russisches politisches und sicherheitspolitisches Komitee auf Ministerebene eingerichtet werden und unter dem Vorsitz der EU-Außenvertreterin Catherine Ashton und dem russischen Außenminister Sergej Lawrow tagen soll. Dieses Komitee soll „grundlegende Regeln für gemeinsame zivile und militärische Krisenmanagementoperationen“ schaffen und Empfehlungen „über verschiedene Konflikte und Krisensituationen, zu deren Lösung die EU und Russland im Rahmen geeigneter multilateraler Foren gemeinsam beitragen“, ausarbeiten.⁵ Nach dieser Definition würde zwischen der EU und Russland ein Koordinationsmechanismus entstehen, der über den mit den USA und der NATO hinausgeht. Gleichzeitig wurde in Meseberg beschlossen, dass der vermeintlich einfachste Konflikt im postsowjetischen Raum um Transnistrien zu einem Testfall für die Kooperations- und Konfliktlösungsfähigkeit zwischen der EU und Russland gemacht werden soll.

Diese deutsche Initiative war im Vorfeld mit den europäischen Partnern nicht abgestimmt worden, was zu Kritik aus den Reihen der anderen EU-Mitgliedsstaaten führte. Da das Meseberg-Treffen einige Tage nach dem EU-Russland-Gipfel (31.05.-1.06.2010) im russischen Rostow am Don erfolgte, erscheint es erstaunlich, dass diese wichtigen, die EU betreffenden sicherheitspolitischen Themen erst auf dem bilateralen Treffen zwischen

Angela Merkel und Dmitrij Medwedew angesprochen worden sind. Die russische Seite konnte sich auf dem EU-Russland-Gipfel mit ihrer zentralen Forderung nach einer Road Map für Visaerleichterungen nicht durchsetzen. Somit erfolgte der deutsche Versuch, über eine verstärkte Sicherheitskooperation mit Russland auf EU-Ebene einen Durchbruch bei der Konfliktlösung im postsowjetischen Raum zu erreichen, zu einem Zeitpunkt, als Russland Kooperationsbereitschaft bei Verhandlungen über Visafragen und wirtschaftliche Zusammenarbeit äußerte, aber gleichzeitig auf EU-Ebene auf wenig Interesse dafür stieß. Die fehlende Verbindung zwischen beiden Treffen verdeutlicht letztlich die mangelhafte Koordinierung zwischen der Kommission in Brüssel und Initiativen von EU-Mitgliedsstaaten.

Diesem Treffen folgte am 18. und 19. Oktober 2010 ein Gipfel zwischen Angela Merkel, Dmitrij Medwedew und dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy in Deauville. Auf dem ersten trilateralen Treffen auf höchster Ebene in diesem Rahmen seit 2006 wurde die Vertiefung der Kooperation zwischen der EU und Russland in den Bereichen Wirtschaft sowie Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Dabei wurden keine konkreten inhaltlichen Ergebnisse erzielt, sondern gemeinsame Schritte in den Schlüsselfragen der Modernisierungspartnerschaft, Visafreiheit sowie Außen- und Sicherheitspolitik angekündigt. Allgemein forderten die drei Staatsoberhäupter eine Vertiefung der

Sicherheitskooperation zwischen Russland und der EU sowie Russland und der NATO, die eine positive Auswirkung auf den im Meseberg-Memorandum erwähnten Transnistrienkonflikt haben könnte.⁶

Auf diesem Treffen unterbreitete der französische Präsident den Vorschlag, einen einheitlichen Raum für Sicherheits- und Wirtschaftskooperation zwischen der EU und Russland zu schaffen.⁷ Details über dieses Vorhaben sind von französischer Seite nicht veröffentlicht worden. Dieser Vorschlag ist als ein Versuch der französischen Führung interpretiert worden, die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation mit Russland zu vertiefen, um Deutschland und seinen mit Russland in Meseberg angestoßenen Sicherheitsdialog etwas entgegengesetzt zu können.⁸ Frankreich unter Präsident Sarkozy bemüht sich seit dessen Amtsantritt 2007 insbesondere um einen Ausbau der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Russland. Da bisher keine konkreten Veröffentlichungen zu diesem Konzept publiziert worden sind und auch hier keine Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten existiert, ist zu bezweifeln, dass dieser Vorschlag mehr ist als einer von vielen im Bereich europäischer Gipfeldiplomatie mit Russland.

Dem vorausgegangen waren eine Reihe von Treffen von Vertretern des Weimarer Dreiecks auf Ebene der Europaminister am 1.02.2010 und der Außenminister am 26./27.04.2010 mit dem ukrainischen Außenminister Kostjantyn Hryschtschenko sowie erneut

der drei Außenminister am 23.06.2010 mit dem russischen Außenminister Sergeij Lawrow.⁹ Vorläufiger Höhepunkt dieser Gipfeldiplomatie stellte das Treffen der Präsidenten Polens und Frankreichs mit der deutschen Bundeskanzlerin im Februar 2011 in Warschau dar, auf dem der polnische Präsident Bronislaw Komorowski angeregt hatte, Russlands Präsidenten Medwedew zu einem der folgenden Treffen des Weimarer Dreiecks einzuladen.¹⁰ Bei dem Treffen der Außenminister des Weimarer Dreiecks im Juni 2010 hatte der russische Außenminister Lawrow eine Erweiterung des Dreiecks um Russland zu einem Viereck vorgeschlagen.¹¹ Seit der Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks 2009 spielen insbesondere Fragen der Russland- und Ostpolitik eine wachsende Rolle auf den Gipfeltreffen. So hatte sich die deutsche Bundeskanzlerin nach einem Treffen mit dem moldauischen Premierminister Vlad Filat im Mai 2010 anschließend mit der französischen und polnischen Führung beraten.

► *III. Interessenlage im Weimarer Dreieck in Bezug auf Russland und die zukünftige Ostpolitik der EU*

Die Zunahme der Aktivitäten zwischen den Staaten des Weimarer Dreiecks und Russland zieht ihren Impuls insbesondere aus der Verbesserung der Beziehungen

zwischen Polen und Russland. Die polnische Regierung unter Premier Donald Tusk hat seit ihrem Amtsantritt 2007 versucht, über pragmatische Schritte die Beziehungen zu Russland zu verbessern. Dazu zählt die Einrichtung einer bilateralen Arbeitsgruppe zur Bearbeitung schwieriger Fragen, regelmäßige Treffen der Parlamente beider Länder und die Gründung eines Forums der Regionen zum Austausch auf regionaler und lokaler Ebene.¹² Neben der Intensivierung des politischen und gesellschaftlichen Dialogs geht es dabei auch um eine Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen. In einem Abkommen zwischen der russischen Gazprom und der polnischen Gas- und Ölfirma PGNiG wurde trotz Kritik der EU-Kommission eine Erhöhung der Liefermengen für Gas aus Russland und eine Verlängerung der Laufzeit des Vertrages beschlossen.¹³ Die sensible und anteilnehmende Reaktion auf russischer Seite auf das Fluggunglück von Smolensk im April 2010, bei dem Präsident Lech Kaczynski und 95 Angehörige der polnischen Elite ums Leben kamen, hat dieser Annäherungspolitik zumindest kurzzeitig weitere Impulse gegeben.

Polen strebt innerhalb der EU eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung der Politik gegenüber Russland und den anderen östlichen Nachbarn an. Dafür wird in Warschau Deutschland als wichtiger Partner gesehen. Das Ziel der polnischen Regierung ist es, die Dominanz der Beziehungen zu Russland in der europäischen Ostpolitik durch eine bessere Balance gegenüber den anderen

postsowjetischen Staaten auszugleichen. Während Deutschland, Frankreich und Italien für eine Konzentration europäischer Politik auf Russland stehen, sind es insbesondere Polen und die anderen östlichen Beitrittsstaaten, die den Beziehungen zu den anderen postsowjetischen Staaten ein größeres Gewicht verleihen möchten. Neben dem wachsenden wirtschaftlichen und politischen Austausch mit Russland war es Polen, das 2008 (gemeinsam mit Schweden) das Konzept der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in die EU eingebracht hatte.¹⁴ Diese Initiative zur Verbesserung der östlichen Nachbarschaftspolitik der EU auf multilateraler und bilateraler Ebene soll zentraler Bestandteil der polnischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011 werden. Um die ÖP weiterzuentwickeln und über Projekte im Rahmen dieser multilateralen Plattform die Zusammenarbeit mit Russland zu verstärken, braucht die polnische Regierung Partner innerhalb der EU.

Der polnische Außenminister Radosław Sikorski hat verstärkt den Kontakt zu seinem deutschen Kollegen, Guido Westerwelle, gesucht, um Initiativen gegenüber den östlichen Nachbarstaaten mehr Autorität zu verleihen. So trafen beide Außenminister gemeinsam einige Wochen vor den Präsidentschaftswahlen den belarussischen Präsidenten Alexander Lukaschenko, um faire Wahlen anzumahnen.¹⁵ Während des Besuches des russischen Außenministers Sergej Lawrow Anfang Oktober 2010 in Warschau wurden Fragen

der europäischen Sicherheit, Visafreiheit und Energiebeziehungen diskutiert. Die Kooperation mit Deutschland, aber auch mit Frankreich im Rahmen des Weimarer Dreiecks könnte aus der Sicht Warschaws eine Plattform bilden, um dieser neuen Politik gegenüber Russland und den östlichen Nachbarn ein stärkeres Gewicht zu verleihen. So existiert eine polnisch-russische Initiative zur Verbesserung des kleinen Grenzverkehrs mit dem Kaliningrader Gebiet, die auch von der deutschen Bundesregierung unterstützt wird.¹⁶

Frankreich hat unter Präsident Sarkozy versucht, den wirtschaftlichen Austausch mit Russland weiter zu intensivieren. Vor allem in den Bereichen Energie- und Rüstungsindustrie wurden größere Abkommen unterzeichnet, die von der Regierung in Paris politisch unterstützt worden sind. Am umstrittensten war das angestrebte Abkommen zwischen beiden Ländern über den Verkauf von Mistral Hubschrauberträgern an die russische Armee. Diese Entscheidung ist insbesondere in Georgien, den baltischen Staaten und den USA kritisiert worden, da es Russlands militärische Präsenz in der Ostsee und im Schwarzen Meer verstärken wird. Während die russische Regierung vor allem Interesse an einem technologischen Transfer hat, begründet der französische Präsident den Vertragsabschluss mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen. Der Vertrag konnte nach mehr als einem Jahr Verhandlungen aufgrund von Differenzen über die konkrete Ausgestaltung nicht abgeschlossen werden.

Im Energiebereich gibt es einige Leuchtturmprojekte wie die Beteiligung von GDF Suez mit neun Prozent an der Ostseepipeline und die für 2011 geplante Beteiligung von EDF am italienisch-russischen South Stream Projekt, welches durch das Kaspische Meer Gas nach Europa bringen soll. Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy setzt sich persönlich für einen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland ein und kann einige Erfolge aufweisen, ohne dass Frankreich seine Position als Handelspartner Russlands gravierend hätte verbessern können. Hierbei scheint vor allem das Aufholen gegenüber Deutschland, welches wichtigster europäischer Handelspartner Russlands ist, ein zentrales Ziel der französischen Führung zu sein. Dabei dient die „strategische Partnerschaft“ zwischen Russland und Frankreich auch dem Prestigegewinn beider Führungen.¹⁸

Die Verbesserung des politischen Klimas und die Bereitschaft der russischen Führung, in bestimmten außenpolitischen Bereichen und der Wirtschaft zu kooperieren, hat insbesondere in Berlin die Hoffnung geweckt, auch im sicherheitspolitischen Bereich mit Blick auf Konflikte in den postsowjetischen Staaten mit Russland gemeinsam Fortschritte erzielen zu können. Der moderate Ton von Präsident Medwedew und seine Willensbekundungen, in Fragen der Abrüstung und Konfliktlösung zu Fortschritten zu kommen, hat auch bei Bundeskanzlerin Angela Merkel die Hoffnung genährt, in ihm einen Partner für einen sicherheitspolitischen Dialog und

die Modernisierung Russlands gefunden zu haben. Dabei bleibt die Frage offen, ob die kooperative Rhetorik der russischen Führung tatsächlich in sichtbare pragmatische Schritte umgesetzt werden kann. Können die gemeinsamen Interessen in Bezug auf die Drogenbekämpfung in Afghanistan oder die ökonomische Modernisierung in Russland zu gemeinsamer Politik bei der Lösung von Konflikten in den postsowjetischen Staaten führen?

► *IV. Der russisch-georgische Krieg als Ausgangspunkt für einen neuen Sicherheitsdialog mit der EU*

Der russisch-georgische Krieg im Sommer 2008 zeigt, wie wichtig neue Institutionen und Instrumente für den sicherheitspolitischen Dialog mit Russland sind.¹⁹ Russland ist nicht in die Sicherheitsinstitutionen der Zeit nach dem Kalten Krieg eingebunden und die Kommunikationsmechanismen mit Moskau in den Bereichen Sicherheit und Konfliktlösung sind nur rudimentär entwickelt. Der NATO-Russland-Rat wurde nach dem russischen Gegenschlag auf den georgischen Angriff auf Südossetien ausgesetzt, die Vereinten Nationen waren über Russland als Sicherheitsratsmitglied blockiert und die USA handlungsunfähig aufgrund eines polarisierten Präsidentschaftswahlkampfes. Die OSZE

als eine Institution, die in Krisensituationen im postsowjetischen Raum eine zentrale Rolle einnehmen könnte, steckt bis heute in einer tiefen Identitätskrise und ist nicht in der Lage, in solch einem Konflikt zu vermitteln. Aufgrund der Heterogenität ihrer Mitglieder, unterschiedlicher Interessen über die zukünftige Bedeutung der Institution und des Einstimmigkeitsprinzips bei allen Entscheidungen sind bisher notwendige Reformen zur Aufwertung der OSZE ausgeblieben. Der OSZE-Gipfel in Astana am 2. Dezember 2010 hat erneut gezeigt, dass kein Konsens über die Rolle der Institution OSZE besteht und warum diese als Lösungsmechanismus für Konflikte ohne Bedeutung bleibt.²⁰

Somit lag es im August 2008 an der EU und zu diesem Zeitpunkt an der französischen EU-Ratspräsidentschaft, im Konflikt zwischen Russland und Georgien zu vermitteln. Die Aushandlung eines Waffenstillstands und die Stationierung einer EU-Monitoring-Mission können als Erfolg der europäischen Diplomatie gewertet werden. Die danach einsetzende Debatte über die Reform der Euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen²¹, die Einbindung Russlands und die Konfliktlösung im postsowjetischen Raum haben neue Impulse für die Beziehungen mit Russland gegeben, aber keinen grundlegenden Wandel eingeleitet.²² Der russisch-georgische Krieg kann als Wendepunkt für die russische Außenpolitik verstanden werden, hat er doch der Moskauer Führung gezeigt, in welchem schlechten Zustand die eigene

Armee ist. Im Herbst des gleichen Jahres begann deshalb eine groß angelegte Militärreform, die zu einer Modernisierung und Verkleinerung der Truppe führen soll.²³

Auch in Bezug auf die Konflikte im postsowjetischen Raum hat sich die russische Position insbesondere durch den Augustkrieg 2008 verändert. War es bis dahin zentraler Bestandteil russischer Außenpolitik, weitere Veränderungen des Status quo in dieser Region zu verhindern, hat Moskau mit seiner „Politik der Stärke“ gegenüber Georgien und der Anerkennung der Unabhängigkeit von Südossetien und Abchasien neue Realitäten geschaffen. Gleichzeitig ist Moskau jedoch auch für seine postsowjetischen Alliierten zu weit gegangen. Kein Bündnispartner Russlands war bereit, die Unabhängigkeit der beiden abtrünnigen georgischen Provinzen anzuerkennen. Damit zeigten sich die Grenzen der Bündnispolitik Russlands und seines Einflusses im postsowjetischen Raum. Infolge der Ereignisse im August 2008 waren die postsowjetischen Staaten bestrebt, Russlands Einfluss in ihrer Region stärker auszubalancieren und neue regionale und internationale Bündnispartner zu suchen.

Mit diesem Ereignis ging ein Strategiewandel Russlands in Bezug auf die Konflikte in seinem „Nahen Ausland“ einher. Für die russische Führung wurde deutlich, dass ihre Status-quo-Politik in Bezug auf die Konflikte im postsowjetischen Raum mittelfristig ihren Einfluss schwächen würde. Neben der EU,

die zunehmend in ihrer neuen Nachbarschaft aktiv wird, sind es vor allem Regionalmächte wie die Türkei, der Iran sowie China, die an Einfluss gewinnen. Aus diesem Grund begann Präsident Medwedew auf bisher vier Gipfeln mit den Präsidenten Armeniens und Aserbaidshans im Juli 2009, im Juni und Oktober 2010 sowie im März 2011, im Konflikt um Berg-Karabach zu vermitteln und die armenisch-türkische Annäherung zu unterstützen.²⁴ Auch in Bezug auf den Transnistrienkonflikt zeigte sich Moskau kompromissbereit, mit der EU zu verhandeln und an einer Lösung mitzuwirken, wie das Meseberg-Memorandum zeigt.

► *V. Neuorientierung russischer Außen- und Sicherheitspolitik*

Diese neue russische Rhetorik erscheint umso erstaunlicher, da bis Ende 2008 eher Konflikte die Beziehungen zwischen Russland und dem „Westen“ prägten. Die Präsidentschaft von Wladimir Putin (2000-2008) war durch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum auf Basis steigender Ölpreise und der Stabilisierung des russischen Staates geprägt. Dies führte zu einem wachsenden außenpolitischen Selbstbewusstsein der russischen Eliten und einer vehementen Einforderung der Anerkennung des ehemaligen Weltmachtstatus. Das Bestreben der

russischen Eliten war und ist darauf gerichtet, von den USA als wichtige Macht in den internationalen Beziehungen anerkannt zu werden und Regionen in Einflusszonen aufzuteilen. Dabei sieht sich Russland als die zentrale Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum. Ziel ist es, von der internationalen Gemeinschaft die Anerkennung als Regionalmacht im postsowjetischen Raum zu erhalten. Diese soll über die internationale Mandatierung von russisch dominierten Organisationen wie der ODKB²⁵ bei Interventionen in dieser Region erfolgen sowie durch einen Erweiterungsstopp der NATO. Russland verdeutlichte seine roten Linien an der Auseinandersetzung um einen NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine sowie der geplanten Stationierung eines US-Raketenschildes in Polen und Tschechien.

Für die russische politische Elite ist nicht die EU der zentrale internationale und europäische Sicherheitsakteur, sondern die Vereinigten Staaten und mit ihr die NATO. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten gelten in erster Linie als Wirtschaftspartner und wichtigster Markt für russische Rohstoffe. Europäische und russische Sicherheitsinteressen treffen sich insbesondere im postsowjetischen Raum, bei den Konflikten, die aus der Konkursmasse der Sowjetunion entstanden. Dazu zählen die ethnischen Konflikte in Georgien (Südossetien und Abchasien), zwischen Aserbaidshans und Armenien (Berg-Karabach) sowie der Sezessionskonflikt in der Republik Moldau (Transnistrien). Russland ist in diesen Konflikten entweder

direkt oder indirekt ein wichtiger Akteur und in fast allen Regionen mit sogenannten „Friedenstruppen“ aktiv. Neben der Rolle als „Streitschlichter“ nimmt Moskau oftmals die Position einer Konfliktpartei ein und ist damit eher Teil des Problems als dessen Lösung. Die EU steht vor der zentralen Herausforderung, einen Mechanismus für Konfliktlösung in der gemeinsamen Nachbarschaft unter Einbeziehung Russlands zu finden.

Bereits während der Präsidentschaft Vladimir Putins hat eine Bestandsaufnahme der Ressourcen russischer Außenpolitik stattgefunden, die unter seinem Nachfolger Dmitrij Medwedew vollendet worden ist. Diese hat zu der Erkenntnis in der russischen Führung geführt, dass Russlands Ressourcen begrenzt sind, dass sowohl die militärischen als auch die ökonomischen Mittel abnehmen. Deshalb forderte Medwedew in seinem Internetartikel „Russland vorwärts“ eine Diversifizierung der russischen Wirtschaft, weg von Öl und Gas, und eine Modernisierung auf der Basis von technologischen Innovationen.²⁷ Um wirklich eine Wende in der russischen Wirtschaftspolitik einzuleiten, bedarf es ausländischer Investitionen und Technologietransfers aus den EU-Staaten und anderen entwickelten Ländern. Die Einsicht, eine ökonomische Modernisierung Russlands nur mit westlicher Hilfe erreichen zu können, verstärkte die kooperativere Rhetorik der russischen Führung insbesondere seit 2009.

Die globale Finanzkrise Ende 2008/Anfang 2009 hat Russlands politischer und

ökonomischer Elite die Abhängigkeit der eigenen Wirtschaft von der Weltwirtschaft und dem Ölpreis deutlich vor Augen geführt. Infolgedessen erhöhte sich die Bereitschaft, mit den USA in sicherheitspolitischen Fragen zu kooperieren und mit Hilfe der EU-Staaten die wirtschaftliche Modernisierung voranzutreiben. Um ausländische Investitionen und Technologien nach Russland zu ziehen, wurden die USA und insbesondere die EU in verschiedenen außenpolitischen Reden und Papieren der russischen Führung nicht als Rivalen sondern als Partner dargestellt. Beispiele für diese kooperative Rhetorik zeigen sich in einer Rede von Präsident Medwedew vor russischen Botschaftern und Vertretern internationaler Organisationen im Juli 2010²⁸ und in Putins Vorschlag einer Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Lissabon und Wladiwostok während eines Wirtschaftstreffens in Berlin Ende 2010.²⁹

Diese neue russische Rhetorik wurde auch durch für Russland positive Entwicklungen im postsowjetischen Raum möglich. Dazu zählt in erster Linie die Wahl des neuen ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch im Februar 2010, der in seiner Rhetorik und auch Politik russlandfreundlicher agiert als sein Vorgänger. Sein Bekenntnis zu einem neutralen Status seines Landes und der Abschluss eines Vertrages mit Russland über die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte im ukrainischen Sewastopol für einen Preisnachlass auf russisches Gas, haben eine mögliche NATO-Mitgliedschaft der Ukraine in weite Ferne rücken lassen. Aber

auch die erneute Isolation des belarussischen Präsidenten Lukaschenko vom Westen infolge des brutalen Vorgehens belarussischer Sicherheitskräfte gegen Demonstranten nach der Präsidentschaftswahl im Dezember 2010³⁰ und der Sturz des in Moskau unbeliebten Präsidenten Kurmanbek Bakiew in Kirgistan haben den russischen Einfluss in dieser Region vorerst gestärkt.

Grundsätzlich hat sich jedoch an den Prinzipien und Zielen russischer Außenpolitik nichts verändert. Moskau ist sich seiner internationalen Interdependenzen bewusster geworden, und bestimmte Ziele decken sich im Moment mit denen der EU und der USA. Auch Russland ist besorgt über die Entwicklungen im Iran und befürchtet einen destabilisierenden Einfluss auf den Kaukasus und seine südlichen Territorien. Ebenso hat der Krieg in Afghanistan dazu geführt, dass die autoritären Regime in Zentralasien durch Drogenströme, kriminelle Strukturen und radikal-islamische Gruppen als Durchgangs- und Rückzugsgebiete unter Druck geraten sind. Moskau fürchtet vor allem eine Destabilisierung der zentralasiatischen Staaten, was direkten Einfluss auf seine Grenzen haben könnte, sowie die Drogenströme aus Afghanistan, die Russland zu einem wichtigen Absatzmarkt für Drogen gemacht haben. Gleichzeitig zeigen die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika, insbesondere die Luftschläge gegen das Gaddafi-Regime, die Grenzen gemeinsamer politischer Schnittmengen und damit der „neuen russischen Westpolitik“. An diesem Beispiel werden die Differenzen über die

starke Annäherung an US-amerikanische und EU-Positionen unter Präsident Medwedew innerhalb der russischen Elite deutlich.³¹

▶ *VI. Alte Ziele, neue Rhetorik*

In Bezug auf die postsowjetischen Staaten und die Lösung von Konflikten in dieser Region hat sich aus russischer Sicht jedoch nichts verändert. Russland definiert diese Region weiterhin als seinen Einflussraum, in dem es immer stärker mit der EU konkurriert. Es sieht sich als zentrale Ordnungsmacht in dieser Region. Moskau hat durch die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit der georgischen Provinzen Südossetien und Abchasien und die Stationierung russischer Truppen in diesen Regionen faktisch diese Gebiete annektiert. Die russische Führung ist nicht dazu bereit, einen zentralen Teil des Waffenstillstandabkommens mit der EU zu erfüllen und die russischen Truppen aus dieser Region abzuziehen. Die Verhandlungen mit Georgien kommen aufgrund fehlender Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten nicht voran, was den Handlungsspielraum der EU begrenzt.

Trotz der erwähnten Gipfeltreffen mit den Präsidenten von Aserbaidschan und Armenien, die die Vermittlung im Karabach-Konflikt zum Thema hatten, kam es im August 2010 zu einem Abkommen mit Armenien über die Verlängerung eines russischen Stützpunktes im Land bis 2044.

Als Gegenleistung für diesen Vertrag liefert Russland moderne Waffen an Armenien.³² Dieses Abkommen hat die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft unterminiert, im Karabach-Konflikt zu vermitteln und auf aserbajdschanischer Seite zu erneuten Drohungen mit einem Rüstungswettlauf geführt. Das ressourcenreiche Aserbaidschan plant eine erneute Erhöhung des Militärbudgets 2011 gegenüber 2010 um circa 45 Prozent auf 3,1 Mrd. USD, bei einem gesamten Staatshaushalt von 15,9 Mrd. USD.³³ Gleichzeitig unterläuft die russische Führung die eigenen Bemühungen um Gespräche zwischen Baku und Jerewan, was die Frage aufwirft, wie ernst Russland das Abhalten der Gipfeltreffen meint. Damit scheint die russische Führung weiterhin ihre Politik des Erhalts und Schürens von Konflikten zu betreiben, um den eigenen Einfluss zu sichern.

Auch in Bezug auf die Republik Moldau stellt sich die Frage, ob Russland tatsächlich an einer echten Lösung des Konfliktes in Kooperation mit Deutschland und der EU interessiert ist. Seit dem Meseberg-Memorandum im Juni 2010 ist es zu keinem konkreten bilateralen Schritt zwischen Russland und der EU zur Lösung des Transnistrienkonfliktes gekommen. Dafür hat Moskau seine eigenen Initiativen gegenüber Moldau intensiviert, um nach einem proeuropäischen Regierungswechsel 2009 wieder mehr Einfluss zu gewinnen und seine Verhandlungsposition zu stärken. So hat der russische Botschafter in Chisinau, Valeri Kuzmin, der Republik Moldau einen

niedrigeren Lieferpreis für russisches Gas im Austausch für die Akzeptanz der russischen Militärpräsenz in Transnistrien angeboten. Dieses Angebot wird als Reaktion auf wachsende westliche Aktivitäten in Bezug auf die Lösung des Transnistrienkonfliktes und die Neuverhandlung der Stationierung konventioneller Truppen in Europa interpretiert.³⁴

Der deutsche Versuch, Russlands Kooperationsbereitschaft bei der Lösung des Transnistrienkonfliktes mit der Einrichtung eines hochrangigen Komitees für Außen- und Sicherheitspolitik auf EU-Ebene zu koppeln, scheint von russischer Seite unterlaufen zu werden. Russlands Außenminister Sergej Lawrow hat gegenüber der ungarischen Ratspräsidentschaft gefordert, diese beiden Ziele zu trennen und insbesondere den Start des Komitees für Außen- und Sicherheitspolitik zu beschleunigen.³⁵ Bisher scheitert weiterhin jeglicher Fortschritt in den Verhandlungen um Transnistrien an der Forderung der russischen Seite, seine Truppen erst nach der Entscheidung über einen neuen politischen Status von Transnistrien abzuziehen. So lange russische Truppen dazu dienen, den Einfluss Russlands in der Region zu erhalten, und sie nicht durch eine internationale zivile oder Polizei-Mission abgelöst werden, kann es keinen wirklichen Durchbruch in diesem Konflikt geben.

► *VII. Realität und Perspektive einer sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland*

Die aktuelle russische Politik mit Blick auf die georgischen Konflikte, auf Berg-Karabach und Transnistrien zeigt, dass es keinen grundlegenden Wandel gegeben hat. Russland nutzt die Konflikte weiterhin, um Einfluss auf die beteiligten Staaten auszuüben, und hat kein echtes Interesse an ihrer Lösung. So würde eine Konfliktlösung im Fall von Transnistrien zu einem Einflussverlust Russlands führen und eine Integration der Republik Moldau in die EU beschleunigen. Da die russische politische Elite weiterhin vor allem in Nullsummenspielen in den internationalen Beziehungen denkt und die EU als Konkurrent in den Beziehungen zu den postsowjetischen Staaten wahrgenommen wird, laufen kooperative und einbindende Ansätze wie die der deutschen Bundesregierung ins Leere, wenn keine Konsequenzen auf Nichthandeln folgen.

Die Teilnahme Russlands an der Meseberg-Initiative und das Bemühen um eine Verbesserung der Beziehungen im sicherheitspolitischen Bereich im Rahmen des Weimarer Dreiecks sind nicht die Folge des Wandels russischer Außenpolitik, sondern erscheinen als Teil der atmosphärischen Verbesserungen infolge des US-„reset“ und der erhöhten Kooperationsbereitschaft

Russlands durch die globale Finanzkrise sowie eigener Reformdefizite. Während die deutsche Bundesregierung und die EU über eine Politik der kleinen Schritte versuchen, auf die russische Außenpolitik und die Konfliktlösung im postsowjetischen Raum Einfluss zu nehmen, hat Russland das Interesse, die großen Fragen der europäischen Sicherheitspolitik neu zu diskutieren. Der russischen Führung geht es mit ihrem Vorschlag eines neuen Sicherheitsvertrages für Europa um eine Neuaushandlung der europäischen Sicherheitsstrukturen, während die EU und ihre Mitgliedsstaaten im bestehenden Rahmen versuchen, Probleme zu lösen. Deshalb reden beide aneinander vorbei. Während Russland vor allem über einen neuen Sicherheitsdialog mit der EU versucht, auf die europäischen Sicherheitsstrukturen Einfluss zu nehmen, möchte die Bundesregierung mit ihrem Angebot eines Sicherheitsdialogs Russland für die Lösung bestehender Konflikte in der gemeinsamen Nachbarschaft gewinnen. Während Deutschland einen Präzedenzfall für gute Kooperation und Konfliktlösung schaffen will, möchte Russland genau das verhindern, da dieser im russischen außenpolitischen Verständnis zu Machtverlust in der gesamten Region führen würde.

Grundsätzlich können eine Annäherung der Gefahrenwahrnehmungen Russlands und des Westens in Bezug auf Afghanistan und den Iran nicht auf andere Konflikte und insbesondere nicht auf die postsowjetischen Staaten übertragen werden. Russland

sieht die postsowjetischen Konflikte nicht in erster Linie als Gefahr für seine Sicherheit, sondern als Mittel, um seinen Einfluss zu erhalten. Eine Lösung der Konflikte würde den Spielraum von Staaten wie Aserbaidschan, Georgien oder der Republik Moldau erhöhen, sich politisch und ökonomisch von Russland unabhängiger zu entwickeln. Deshalb ist Russland selbst bei einem äußerst attraktiven Angebot nur begrenzt dazu bereit, bei diesen Konflikten in einer Art Paketlösung für Zugeständnisse zu kooperieren, und auch bilaterale Verhandlungen werden keinen schnellen Durchbruch bringen. Selbst wenn auf deutscher oder europäischer Seite Präsident Medwedews kooperativer Ansatz ernst genommen wird, ist dieser nicht mehrheitsfähig innerhalb der russischen politischen Elite. Bei einem Wechsel in der russischen Führung nach den Präsidentschaftswahlen 2012 kann dieser Ansatz sehr schnell durch eine neue Politik abgelöst werden. Vor allem hat es Medwedew bisher nicht vermocht, glaubhaft einen strukturellen Wandel in der russischen Innen- und Außenpolitik einzuleiten.

Die Östliche Partnerschaft der EU sollte dringend um den Bereich Konfliktlösung erweitert werden, da es sich dabei um den Schlüsselbereich in den Beziehungen zu fast allen östlichen Nachbarn handelt. Weiterhin bedarf es einer größeren finanziellen und personellen Beteiligung von EU-Mitgliedsstaaten an der Konfliktbearbeitung in der Region. Ohne Russland wird keine Konfliktlösung möglich sein, da es militärisch

und diplomatisch in alle Konflikte involviert ist. Deshalb muss die EU ihren Druck auf Russland erhöhen und diesen Konflikten in ihren Verhandlungen mit Russland größere Priorität einräumen. Nur wenn Deutschland seine eigene Initiative ernst nimmt und zu Konflikten mit Russland um Transnistrien bereit ist, wird es den nötigen Druck gegenüber Russland aufbauen können, um es zu Kompromissen zu bringen. Russland hat kein Interesse, wegen Transnistrien einen Konflikt mit seinen wichtigsten Wirtschaftspartnern in der EU zu riskieren. Zwar muss Russland bei allen Initiativen eingebunden werden, die Kooperation mit Russland darf jedoch nicht die Durchsetzung europäischer Ziele in der gemeinsamen Nachbarschaft (Konfliktlösung, Demokratisierung und offene Märkte) verhindern. Solange jedoch die EU und ihre Mitgliedsstaaten die Auseinandersetzung mit Russland scheuen, sich letztlich mit dem Status quo weiter arrangieren, ist es für Russland bequem, zumindest rhetorisch Kompromissbereitschaft zu zeigen.

► *VIII. Die Erfolgsaussichten der Weimarer Initiativen gegenüber Russland und den postsowjetischen Staaten*

Die Staaten des Weimarer Dreiecks und insbesondere Deutschland und Polen sind die europäischen Schlüsselstaaten in

den Beziehungen zu Russland und der östlichen Nachbarschaft. Sie sollten in der Übergangsphase zu einer ernstzunehmenden, gemeinsamen EU-Außenpolitik nicht nur die Initiative ergreifen, mit der russischen Führung im Rahmen von Gipfeldiplomatie gute Beziehungen zu pflegen, sondern daran mitwirken, die EU im Bereich Konfliktlösung und Sicherheitspolitik gegenüber der östlichen Nachbarschaft und Russland zu profilieren.

Die Abhängigkeit Russlands von der EU als wichtigstem Energiemarkt und zentralem Investor sowie vom Import technologischen Know-hows aus den Mitgliedsstaaten sollte stärker genutzt werden, um Kompromisse auch bei den Konflikten im postsowjetischen Raum zu erzielen. Auch wenn solch eine Politik kurzfristig ökonomische Nachteile mit sich bringen könnte, führt sie langfristig zu mehr Glaubwürdigkeit und könnte zu einer Veränderung der gesamten Region auch im Sinne freier Märkte führen. Hierbei geht es einerseits darum, europäische Politik gegenüber den Staaten der Östlichen Partnerschaft stärker zu profilieren und die EU-Instrumente den aktuellen Bedingungen in diesen Staaten anzupassen. Andererseits muss Russland aufgezeigt werden, dass die EU keine Einflussphären akzeptiert, das ist auch für die Glaubwürdigkeit der EU in der Region von zentraler Bedeutung. Für die EU ist es wichtig, sich stärker in ihrer östlichen Nachbarschaft zu engagieren, da Russland aufgrund seiner aktuellen, eher als aggressiv wahrgenommenen Politik und seiner inneren Reformdefizite langfristig

an Einfluss in dieser Region verlieren wird, mit umfassenden Folgen für die EU.

Problematisch erweist sich hierfür, dass es keinen Konsens über eine Politik gegenüber Russland gibt, weder innerhalb der EU noch im Weimarer Dreieck. Während Deutschland versucht, Russland in europäische Strukturen einzubinden, besteht das Ziel der polnischen Regierung darin, Russland seine Grenzen aufzuzeigen. Während Berlin eher zu Kompromissen gegenüber Russland in Bezug auf die postsowjetischen Staaten bereit ist, möchte Warschau die Beziehungen zu diesen Staaten intensivieren. Es gibt Anzeichen für eine Annäherung der Positionen zwischen Deutschland und Polen mit Blick auf das Verhältnis zu Russland und den anderen postsowjetischen Staaten. In dieser Hinsicht könnte das Weimarer Dreieck zu einer wichtigen Institution der Abstimmung und Annäherung Deutschlands und Polens unter Einbeziehung Frankreichs in der europäischen Ostpolitik werden und damit ein Element der Vertrauensbildung sowie praktischen Umsetzung von Politik innerhalb der EU. Sicher werden die ökonomischen Interessen Deutschlands und die geopolitischen Ängste Polens weiterhin die Politik dieser Länder beeinflussen. Jedoch liegt in einer Veränderung dieser Politiktradition eine Chance für beide Länder und für die Zukunft europäischer Ostpolitik.



Endnote

1. Die Dominanz der Mitgliedsstaaten in der europäischen Außenpolitik zeigt sich an den Initiativen zur Nachbarschaftspolitik, die nicht von der Kommission, sondern von Mitgliedsstaaten ausgehen. Im Europäischen Auswärtigen Dienst wurde bewusst die Leitungsposition mit einer unerfahrenen Außenpolitikerin besetzt, um keine zu starke Konkurrenz aufzubauen. Nationale Interessen haben weiterhin Einfluss auf die Besetzung von Botschafterposten nach „Einflussphären“. Vgl. Frank Stadelmeier/Martin Albani, Europas zukünftige Rolle in der Welt – Eine Skizze, in: Treffpunkt Europa, 3.01.2011, <http://www.treffpunkteuropa.de/Europas-zukunf-tige-Rolle-in-der-Welt-Eine-Skizze>, 8.04.2011.
2. Der „New Start-Vertrag“ löst den im Dezember 2009 abgelaufenen „Start“-Vertrag (Vertrag zur Verringerung der strategischen Nuklearwaffen) ab, der die Abrüstungskontrolle zwischen den beiden ehemaligen Großmächten im Bereich Nuklearwaffen seit dem Ende des Kalten Krieges regelt. Im neuen Vertrag wird die Obergrenze von einsatzbereiten Atomsprengköpfen reduziert und eine Wiederaufnahme der 2009 ausgesetzten gegenseitigen Kontrolle der Atomarsenale ermöglicht.
3. EU-Russia Common Spaces, http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm, Zugang 23.02.2011
4. Ivan Krastnev (u.a.), The specter of a multipolar world, European Council on Foreign Relations, October 2010, <http://www.ecfr.eu/page/-/Multipolar%20Europe%20English.pdf>, Zugang 23.02.2011
5. Memorandum, Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg, http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-05-meseberg-memorandum.property=publicationFile.pdf/2010-06-05-meseberg-memorandum, Zugang 18.02.2011
6. Erklärung des Gipfeltreffens Frankreich-Deutschland-Russland vom 18.-19. Oktober 2010 in Deauville, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-19-pm-deutsch-franzoesische-erklaerung.html>, Zugang, 23.02.2011.
7. Sarkozy to propose new bond with Russia, in: The New York Times, 1.10.2010, http://www.nytimes.com/2010/10/02/world/europe/02france.html?_r=1, Zugang, 8.03.2011.
8. Beata Gorka-Winter/Jakub Kumoch, What's behind Sarkozy's Proposal for Reshaping EU-Russia Relations?, Bulletin, No. 125, October 8, 2010, PISM, http://www.pism.pl/files/?id_plik=2719, Zugang 21.02.2011.
9. Treffen der Außenminister des Weimarer Dreiecks in Bonn, 26./27.04.2010, <http://www.france-alle-magne.fr/Weimarer-Dreieck-trifft-in-Bonn,5425.html>, 5425.html, Zugang, 30.05.2011
10. Polen lädt Russland zum Dreierbund, in: EurActive, 8.02.2011, <http://www.euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/polen-laedt-russland-zum-dreierbund-004331>, 8.04.2011.

11. Weimarer Dreieck wiederbelebt – mit Russland?, RIANOVOSTI, 8.02.2011, <http://de.rian.ru/opinion/20110208/258292442.html>, Zugang, 23.02.2011.
12. Vgl. Andrzej Grajewski, Der Dialog ist schwierig, aber möglich, in: Dialog, 89, 2009, S. 9-12.
13. Gaz raširjaetsja pri potepelenii, in: Kommersant', 1.11.2010, <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1532442>, Zugang, 24.02.2011.
14. European Union External Action, Eastern Partnership, http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm, Zugang, 23.02.2011.
15. Into the Minsk Minefield, in: European Voice, 10.11.2010, <http://www.europeanvoice.com/article/2010/11/into-the-minsk-minefield/69406.aspx>, Zugang, 8.03.2011.
16. Vgl. ENPI, New Kaliningrad Russia-Poland border crossing to be opened with Euro 13 Million EU support, 6.12.2010, http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=23416&cid_type=1, 13.04.2011.
17. Richard Weitz, Mistral Sale Threatens more than Georgia, Central Asia-Caucasus Analyst, 31.03.2010, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5297>, Zugang, 23.02.2011.
18. Vgl. Catherine Defontaine, Strategische Partner? Die französisch-russländischen Wirtschaftsbeziehungen, in: Osteuropa, 9, 2010, S. 46-49; zu den Wirtschaftsbeziehungen, ebd., S. 38-41.
19. Erste Vorstellungen für einen neuen Sicherheitsvertrag für Europa unterbreitete Präsidenten Medwedew bei einer öffentlichen Rede in Berlin im Juni 2008 noch vor dem russisch-georgischen Krieg. Vystuplenie na vstrece s predstaviteljami političeskich, parlamentskich i obščestvennyh krugov Germanii, 5. Juni 2008, <http://www.kremlin.ru/transcripts/320>, 24.02.2011.
20. Vgl. Janusz Bugajski [u.a.], Kazakhstan's OSCE Chairmanship 2010, Final Report, Washington, January 2010, http://csis.org/files/publication/110125_Bugajski_KazakhstanOSCE_Web.pdf, 12.04.2011.
21. Projekt eines Vertrages für europäische Sicherheit, 29.11.2009, <http://www.kremlin.ru/news/6152>, Zugang, 24.11.2011.
22. Insbesondere mit dem US-amerikanischen „reset“ gab es eine Reihe von US-EU-russischen Publikationen, die für eine grundlegende Erneuerung der Beziehungen warben. Beispielhaft: Aspen European Strategy Forum, Russia and the West. How to restart a constructive relationship, The Aspen Institute, 5.11.2009, <http://aspeninstitute.de/en/publication/download/18/Russia+and+the+West+%E2%80%93+How+to+Restart+a+Constructive+Relationship.pdf>, Zugang, 13.04.2011.

23. Vgl. Roger McDermott, Russia's Medvedev's ambitious military reform plans, in: Eurasia Daily Monitor, 5, Nu. 211, 4.11.2008, [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=34079&tx_ttnews\[backPid\]=166&no_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=34079&tx_ttnews[backPid]=166&no_cache=1), 5.05.2011.
24. Berg-Karabach-Konflikt: Medwedew will neuerlich vermitteln, in: RIANOVOSTI, 27.10.2010, <http://de.rian.ru/politics/20101027/257521823.html>, Zugang, 24.02.2011.
25. Organisation des Vertrages über Kollektive Sicherheit, Mitglieder dieses Sicherheitsbündnisses sind: Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan. Vgl. <http://www.dkb.gov.ru/>
26. Stefan Meister, Russland: Die verhinderte Ordnungsmacht, in: Josef Braml [u.a.] (Hg.), Einsatz für den Frieden, Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 28, DGAP, Berlin 2010, S. 216-221.
27. Dmitrij Medwedew, Rossija, vpered!, in: Gazeta.ru, 10.09.2009, http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml, Zugang, 24.02.2011.
28. President of Russia, Speech at meeting with Russian ambassadors and permanent representatives in international organizations, 12.07.2010, <http://eng.kremlin.ru/transcripts/610>, Zugang, 8.03.2011.
29. Putins Vorschlag war in erster Linie an die Europäer gerichtet klammerte explizit die USA aus. Wladimir Putin, Eine Wirtschaftsgemeinschaft von Lissabon bis Wladivostok, in: Süddeutsche Zeitung, 25.11.2010.
30. Marie-Lena May/Stefan Meister, Testfall Belarus. Konsequenzen für die EU aus den Präsidentschaftswahlen 2010, in: DGAPstandpunkt, 1, 2011, http://www.dgap.org/wp-content/uploads/2011/01/2011-01_Stp_May_Meister_Belarus_www-1.pdf, 8.04.2011.
31. Die UN-Resolution zu Libyen und der Militäreinsatz gegen Gaddafi hat zu einem öffentlichen Schlagabtausch zwischen Präsident Medwedew und Premier Putin geführt. Vgl. Govorit, no ne dumaet president, Kommersant' vlast', 28.03.2011, <http://www.kommersant.ru/doc/1601910>, 13.04.2011.
32. Russia extends on lease of military base in Armenia through 2044, RIANOVOSTI, 20.08.2010, http://en.rian.ru/military_news/20100820/160276128.html, Zugang, 8.03.2011.
33. Armenia and Azerbaijan: Preventing War, International Crisis Group, Europe Briefing Nu. 60, 8.02.2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus/B60-armenia-and-azerbaijan-preventing-war.aspx>, Zugang, 1.03.2011.
34. A Russian offer for Moldova, OSW, Eastweek, 9.02.2011, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-02-09/a-russian-offer-moldova>, 9.02.2011.
35. Vladimir Socor, Moscow, Tiraspol raise preconditions to negotiations on Transnistria conflict (Part Two), The Jamestown Foundation, Eurasian Daily Monitor, 16.02.2011, [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=37520&tx_ttnews\[backPid\]=512](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37520&tx_ttnews[backPid]=512), Zugang, 8.03.2011.



Über den Autor

Stefan Meister betreut als Mitarbeiter des Zentrums für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung seit Juli 2010 ein für zwei Jahre von der Fritz Thyssen Stiftung finanziertes Forschungsprojekt zur Überwindung der Polarisierung zwischen Russland und dem Westen. Von Januar 2008 bis Juni 2010 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums Russland/Eurasien der DGAP. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektmitarbeiter am Lehrstuhl Außenpolitik und Internationale Beziehungen der Friedrich-Schiller-Universität Jena (2004-2007) sowie Forschungsassistent am Zentrum für Internationale Beziehungen in Warschau (2003-2004).

Stefan Meister hat Politikwissenschaft und Geschichte an den Universitäten Jena, Leipzig und Nischnij Novgorod (DAAD-Stipendiat) studiert. Er promovierte zum Thema »Transformation des Hochschulwesens in Russland« (2007). Stefan Meister war mehrfach als Wahlbeobachter für die OSZE tätig und hat Lehrprojekte in Russland durchgeführt.

G