

Stefan Meister

Entfremdete Partner

Deutschland und Russland

Die Präsidentenrochade und der Abschied von Medvedevs Modernisierungsplänen werden die Entfremdung zwischen Deutschland und Russland verstärken. Die Modernisierungspartnerschaft hat nur begrenzte Resultate erzielt. Zu unterschiedlich sind die Erwartungen. Deutschland möchte wirtschaftliche und politische Modernisierung. Russland ist nur an Technologietransfer interessiert. In Deutschland geht das Interesse an Russland zurück. Es mangelt an einer Vision für die Zukunft. Russland droht seinen wichtigsten Fürsprecher in der EU zu verlieren. Doch der Umbruch in Russland bietet die Gelegenheit, neue Partner für die Modernisierung in Russland zu finden. Berlin sollte seine Russlandpolitik neu ausrichten. Wichtig sind mehr Realismus gegenüber den Interessen der Elite in Moskau und Offenheit für die dortige Zivilgesellschaft.

Die deutsch-russischen Beziehungen befinden sich im Wandel. In der Vergangenheit war Deutschland stets ein Verfechter russischer Interessen in der Europäischen Union und ein strategischer Partner bei der Zusammenarbeit in Sachen Energie und Wirtschaft. In den letzten Jahren ist in den bilateralen Beziehungen eine zunehmende Entfremdung zu beobachten: Beide Seiten sprachen über dieselben Themen, setzten allerdings unterschiedliche Prioritäten und verfolgten unterschiedliche Interessen. Besonders deutlich wird das mit Blick auf die Modernisierungspartnerschaft: Während die deutsche Seite beispielgebende Projekte zur Modernisierung der russischen Wirtschaft auch mit Blick auf einen politischen und gesellschaftlichen Wandel entwickeln möchte, sind Russlands Eliten vor allem an Technologietransfer zur Modernisierung der Wirtschaft interessiert. Während Deutschland, wie im *Meseberg-Memorandum* angekündigt, mit Russland am Beispiel des Transnistrienkonfliktes eine *Road map* zur Lösung anderer territorialer und ethnoterritorialer Konflikte im post-sowjetischen Raum entwickeln möchte, will Russland genau das aufgrund des drohenden Machtverlustes verhindern.

Stefan Meister (1975), Dr. phil., Politologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Zentral- und Osteuropa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin

Der vorstehende Beitrag erschien in einer ersten Fassung unter dem Titel: An Alienated Partnership. German-Russian Relations after Putin's return. Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 105/2012. Nun wurde er leicht überarbeitet.

Von Stefan Meister erschien zuletzt in OSTEUROPA: Bologna po russki. Internationalisierung der Hochschulbildung, in: OE, 5/2009, S. 59–71.

OSTEUROPA, 62. Jg., 6–8/2012, S. 475–484

Damit verbunden sind ein zurückgehendes Interesse an und ein abnehmendes Wissen über Russland unter Deutschlands politischer Elite. Deutsche Unternehmen machen nach wie vor gute Geschäfte in Russland, doch die Frustration angesichts ausbleibender Reformen im Innern und fehlender Fortschritte bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und Transparenz wächst. Die deutsche Energiewende hin zu erneuerbaren Energien und höherer Energieeffizienz einerseits und die unflexible Politik von *Gazprom* in Bezug auf die Preisgestaltung sowie die Fixiertheit auf den Bau von Pipelines andererseits wird erhebliche Auswirkungen auf die künftigen Beziehungen haben.

Der alte Konsens in der deutschen Elite, wonach die Demokratisierung Russlands und seine Integration in Europa der Schlüssel zur europäischen Sicherheit sind, existiert noch. Allerdings mangelt es Berlin an Ideen, wie Reformen in Russland beeinflusst werden können. Seit dem Ende der Sowjetunion hat Deutschland aus der Erfahrung der Ostpolitik Willy Brandts eine integrative Politik gegenüber Russland betrieben, jedoch sind Deutschlands Eliten enttäuscht über die Rückkehr Putins und das Ende des Modernisierungsprojekts seines Vorgängers. Die erfolgreichen Konzepte der 1970er und 1980er Jahre funktionieren mit dem System Putin nicht mehr. Die Erwartungen in Deutschland in Bezug auf die Präsidentschaft Dmitrij Medvedevs waren hoch – vielleicht zu hoch – und wurden nicht erfüllt. Die Rückkehr Vladimir Putins ins Amt des Präsidenten und der repressive Kurs gegen oppositionelle Gruppen seit seiner Inthronisation am 7. Mai verschärfen unter Deutschlands politischer Elite die Uneinigkeit darüber, wie mit Russland umzugehen ist. Das alles behindert die notwendige Neuausrichtung der deutschen Russlandpolitik.

Das Ende der strategischen Partnerschaft?

Die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD von 2005 bis 2009 war durch einen Dualismus zwischen dem Kanzleramt unter der Christdemokratin Angela Merkel und dem sozialdemokratischen Außenminister Frank-Walter Steinmeier geprägt. Dies machten die unterschiedlichen Ansätze und Verlautbarungen deutlich, die aus Kanzleramt und Außenministerium kamen, insbesondere wenn es um Osteuropa und die Russlandpolitik ging. Während Angela Merkel sehr skeptisch war, was eine umfassende Zusammenarbeit mit Russland und insbesondere mit Vladimir Putin anging, war Steinmeier hier optimistischer. Er war bereits der Kopf hinter Gerhard Schröders integrativer Russlandpolitik gewesen. Es gab einen ständigen Wettbewerb zwischen der Kanzlerin und dem Außenminister darüber, wie man mit Russland umgehen solle – entweder mit mehr Pragmatismus und einem stärkeren Fokus auf die Menschenrechte oder mit einem Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Einbindung in multilaterale Kooperation.

Für Steinmeier stellte Russland eine Priorität dar. Unter seiner Führung wurden im Außenministerium neue Strategien für die Osteuropa- und Russlandpolitik erarbeitet. Ein Beispiel ist das Konzept der „Annäherung durch Verflechtung“, das im Planungsstab entworfen wurde und nach Medvedevs Wahl zum Präsidenten im Jahre 2008 zu einer „Modernisierungspartnerschaft“ mit Russland weiterentwickelt wurde. Bei der Vorstellung des Konzepts in Ekaterinburg im Mai 2008 betonte Steinmeier, dass die Energie- und Klimapolitik, Gesundheitspolitik, Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft

und öffentliche Verwaltung auf Dauer für die bilateralen Beziehungen relevant bleiben.¹ Angela Merkel sprach im Rahmen der deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Oktober 2008 in St. Petersburg von einer „Innovationspartnerschaft“. Diesem Konzept liegt unter anderem der Wunsch zugrunde, die Zukunftsfähigkeit beider Länder im globalen Wettbewerb durch wirtschaftliche Zusammenarbeit zu sichern.

Mit dem Regierungswechsel zur christdemokratisch-liberalen Koalition (CDU/CSU und FDP) nach den Bundestagswahlen 2009 haben sich die Beziehungen zwischen Deutschland und Russland von einer besonderen Partnerschaft wegentwickelt. Statt auf persönliche Beziehungen, die Boris El'cin und Helmut Kohl sowie Gerhard Schröder und Vladimir Putin gepflegt hatten, setzte Angela Merkel auf Nüchternheit. Während Medvedevs Präsidentschaft versuchte Merkel, ihre Treffen mit dem Premierminister Putin zu begrenzen, um zu signalisieren, dass sie das „neue, moderne Russland“ anstelle des „alten Putin-Russlands“ unterstütze. Auch das Außenministerium unter Guido Westerwelle hat in der Russlandpolitik eine andere Rolle eingenommen. Er hat versucht, sich mit Reisen in kleinere Länder der Region zu profilieren, hat es aber nie geschafft, eine klar akzentuierte Russlandpolitik zu entwickeln. Die Folge ist, dass das Bundeskanzleramt und der Bundestag ihren Einfluss auf die Russlandpolitik ausgeweitet haben und die Initiativen des Auswärtigen Amtes nicht die Wirkung erzielen wie unter Westerwelles Vorgänger. Gleichzeitig stellt Russland keine persönliche politische Priorität für die Kanzlerin und ihren Außenminister dar. Zwar sah Merkel die Russlandpolitik ihres Vorgängers kritisch, hat aber nie ein eigenes Alternativkonzept entwickelt.

Doch auch wenn Russland nicht zu den Prioritäten der aktuellen deutschen Regierung gehört, so steht ihre Arbeit doch in der Tradition der Vorgängerregierungen. CDU/CSU und FDP bezeichnen Russland in ihrem Koalitionsvertrag nicht mehr als „strategischen Partner“, sondern „als wichtigen Partner bei der Bewältigung von regionalen und globalen Herausforderungen“. Die Koalition möchte den Modernisierungskurs in Russland unterstützen und sich darauf konzentrieren, Defizite in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu beheben. Laut Koalitionsvertrag verfolgt die Regierung zudem das Ziel, besonders die Interessen anderer östlicher Nachbarn in den Blick zu nehmen.² Polen wird als wichtiger Partner in der EU beschrieben und als unentbehrlich für die Beziehungen mit der östlichen (post-sowjetischen) Nachbarschaft.

Mit dem Regierungswechsel in Deutschland im Jahr 2009 sind das Interesse sowie die Kompetenz in Sachen Russland- und Ostpolitik auf Seiten der deutschen Regierung zurückgegangen: Parlamentarier und Staatssekretäre mit Russland- und Ost-Expertise haben den Bundestag und das Auswärtige Amt verlassen.³ Die globale Finanzkrise, die Eurokrise und andere Themen wie der Arabische Frühling dominieren die politische und öffentliche Agenda auf Kosten der östlichen Nachbarschaft.

¹ Für eine deutsche Modernisierungspartnerschaft. Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier, 13.5.2008, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html>.

² Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 119–120, <www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>.

³ Gemma Pörzgen: Auf der Suche nach der verlorenen Kompetenz. Russlandpolitik im deutschen Bundestag, in: OSTEUROPA, 9/2009, S. 3–25.

Diese Entwicklung wird durch einen Prozess begünstigt, der seit vielen Jahren zu beobachten ist: Deutsche Entscheidungsträger wenden immer weniger Ressourcen für die Russlandforschung auf. Postsowjetische Länder scheinen abnehmende politische Priorität zu genießen; daher wurden in der Vergangenheit Forschungsinstitute geschlossen, die sich mit Russland und dem postsowjetischen Raum beschäftigten, und die Forschung über die Region wurde zugunsten anderer Schwerpunkte reduziert.⁴ Wenn das Wissen über Entwicklungen in Russland schwindet, hat das Auswirkungen auf den Diskurs in Deutschland und die Entscheidungsfindung. Hinzu kommt ein negatives Bild von Russland und Putin in den deutschen Medien, das häufig nicht auf Fakten beruht, sondern auf Stereotypen wie der „Energie-Waffe“.⁵ Deutschlands öffentliche Meinung über Russland ist gespalten. Sie kann ebenso negativ sein wie positiv, Russlandromantik und Menschenrechtsverletzungen stehen nebeneinander. Gleichzeitig ist das Interesse an Informationen über Russland in der Öffentlichkeit groß. Es existieren nur wenige Meinungsumfragen, die sich auf die Themen wirtschaftliche Zusammenarbeit und Außenpolitik konzentrieren. Nach einer Umfrage vom Juli 2011 gilt Russland mit 35 Prozent als viertwichtigster Partner Deutschlands in der Welt – nach Frankreich, den USA und Großbritannien. Während die drei ersten Länder in der öffentlichen Meinung an Bedeutung gegenüber dem Jahr 2000 eingebüßt haben, genießt Russland das gleiche Ausmaß an Unterstützung.⁶

Der polarisierte deutsche Russland-Diskurs

Der deutsche Diskurs über Russland wird derzeit von zwei Gruppen beherrscht: Die erste ist die „Menschenrechte- oder Werte-Fraktion“. Sie hat unter Kanzlerin Angela Merkel an Einfluss gewonnen und richtet ihren Fokus auf die Lage der Demokratie in Russland; so hat sie den Wahlbetrug während der Duma- und der Präsidentschaftswahl stark kritisiert. Teile dieser Gruppe, die hauptsächlich aus Parlamentariern der CDU, der Grünen sowie Personen aus dem Umfeld der Kanzlerin besteht, haben versucht, die von Präsident Medvedev angekündigten Reformen zu unterstützen. Die zweite Gruppe setzt sich in erster Linie aus SPD-Parlamentariern zusammen, aber kommt auch aus der CDU und tritt für einen kooperativen Ansatz gegenüber Russland ein. Ihr Fokus liegt auf einer strategischen Wirtschaftspartnerschaft mit Russland, die den Weg für eine Modernisierung Russlands auch in anderen Bereichen bereiten soll. Diese Gruppe verfolgt in vielen Fällen einen vergleichbaren Ansatz wie Lobbyorganisationen der deutschen Wirtschaft, die in der Vergangenheit sehr erfolgreich waren, die deutsche Russlandpolitik zu beeinflussen. Der Unterschied zeigte sich beispielhaft nach der Dumawahl, als der Geschäftsführer des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft die Wahlen als „die freiesten und demokratischsten“ seit Ende der Sowjet-

⁴ Manfred Sapper: Niedergang und Neuanfang. Die Krise der deutschen Russlandexpertise, in diesem Band, S. 505–520.

⁵ Juri Galperin: Das Russlandbild deutscher Medien, Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Russland, 25.3.2011, <www.bpb.de/internationales/europa/russland/47998/russland-bild-deutscher-medien?p=0>.

⁶ Institut für Demoskopie Allensbach: Eine Renationalisierung des Denkens, 20.7.2011, S. 28, <www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/Juli11_Renationalisierung.pdf>.

union bewertete.⁷ Parlamentarier der anderen Gruppe äußerten dagegen große Sorge über den Wahlbetrug und den Druck, der auf Wahlbeobachter ausgeübt wurde.⁸ Diese beiden Gruppen kommunizieren zu wenig miteinander, was eine nüchternere Analyse der Entwicklungen in Russland verhindert. Russland wird mehr und mehr eine Angelegenheit der Lobbyarbeit „für oder gegen“ einen besonderen Ansatz – entweder man ist für wirtschaftliche Zusammenarbeit oder gegen die Verletzung von Menschenrechten. Als Folge davon gibt es eine klare Trennung zwischen einem interessengetriebenen und einem wertebasierten Ansatz. Doch der Schluss, dass es sich dabei um zwei Seiten einer Medaille handelt, wird in den Hintergrund gedrängt. Das führt dazu, dass Deutschlands Position gegenüber Ereignissen in Russland für Außenstehende oft unklar bleibt und sich die Aussagen von verschiedenen Regierungsvertretern widersprechen können. Das schwächt Deutschlands Russlandpolitik und macht es der russischen Seite möglich, deutsche Kritiker als unglaubwürdig oder politische Initiativen als weniger relevant darzustellen.

Die Rolle der deutschen Wirtschaft

Russland ist wichtig für deutsche Unternehmen. Im Jahre 2011 stieg das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Russland um 30 Prozent an; das Gesamtvolumen betrug 75 Milliarden Euro.⁹ Deutsche Wirtschaftsvertreter sprechen seit vielen Jahren von einem riesigen Potential der russischen Wirtschaft. Doch ungeachtet seiner Größe und seines Potentials gilt es schon als Erfolg, dass Russland für den Handel beinahe so wichtig ist wie Polen. 2011 rangierte Russland bei den deutschen Exporten hinter Polen (Platz 10) und vor der Tschechischen Republik (13) auf Platz 12.¹⁰

Lobbyorganisationen wie der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft prägen Deutschlands Beziehungen zu Russland stark. Auch wenn Angela Merkel die Ostsee-Pipeline zunächst kritisch sah, unterstützte sie letztlich das Projekt. Merkel reduzierte die Zahl ihrer Reisen nach Russland, verschaffte gleichzeitig aber deutschen Unternehmen bei den Treffen mit Präsident Medvedev Zugang zu Russlands führenden Politikern. Wirtschaftsverbände wie der Ost-Ausschuss spielen eine wichtige Rolle, politisch relevante Themen in Bezug auf die östliche Nachbarschaft auf die Tagesordnung zu setzen. So stellte der Verband im Juli 2011 ein Positionspapier vor, in dem er die Abschaffung der Visapflicht zwischen der EU, Russland und einigen östlichen

⁷ So bei einer Veranstaltung in der DGAP. Dazu auch „Der Modernisierungsdruck steigt“. Ost-Ausschuss-Geschäftsführer Rainer Lindner zum Ausgang der Duma-Wahlen in Russland, 7.12.2012, <www.ost-ausschuss.de/der-modernisierungsdruck-steigt>.

⁸ Andreas Schockenhoff, Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-russische zwi-schengesellschaftliche Zusammenarbeit und Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundtagsfraktion für Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik, verglich in einem Inter-view den Druck auf unabhängige Nichtregierungsorganisationen mit stalinistischen Metho-den. <www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/1619498/>.

⁹ Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Rekordergebnisse für Exporte nach Osteuropa – Freihandel und Visa-Freiheit treiben Wachstum an, Pressemitteilung, Berlin, 2.3.2012, <www.ost-ausschuss.de/rekordergebnis-f-r-exporte-nach-osteuropa>.

¹⁰ <www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Top%2025%20Handelspartner.pdf>.

Nachbarstaaten fordert.¹¹ Die meisten Experten sind sich einig, dass der Verzicht auf Visa nur geringe Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, aber einen bedeutenden Effekt auf den persönlichen Austausch zwischen den Zivilgesellschaften hätte.

Jedoch befürchten Innenpolitiker, dass Wähler sie für eine Lockerung der Visa-beschränkungen abstrafen könnten. Die deutsche Blockadepolitik gegen die Erleichterung von Visabedingungen weicht dank des Engagements von Parlamentariern, Vertretern des Auswärtigen Amtes und Repräsentanten der Wirtschaft auf. Eine interfraktionelle Arbeitsgruppe wurde eingerichtet, um die Abschaffung der Visapflicht insbesondere gegenüber Russland voranzutreiben.¹²

Deutschlands Unternehmen sehen das Investitionsklima in Russland mit Sorge. Insbesondere nennen sie Korruption, Bürokratie und einen Mangel an Rechtssicherheit als zentrale Defizite. Speziell kleine und mittelständische Unternehmen haben Probleme mit dem Zugang zum russischen Markt und der fehlenden Rechtsstaatlichkeit. Aufgrund der Dominanz großer Unternehmen in Russlands Wirtschaft fehlt es Deutschlands kleinen und mittelständischen Unternehmen an Partnern im Land.¹³ Der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft ist eines der Haupthindernisse für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen. Russlands Mitgliedschaft in der WTO könnte die Situation ändern, und die Erwartungen in Deutschland sind erneut hoch.

Während für die meisten der großen Unternehmen das Engagement für gute Beziehungen mit Russland „Business as usual“ ist, könnte sich das für den deutschen Energiesektor ändern. Russland ist Deutschlands größter Gas- und Ölversorger; im Jahre 2011 zeichnete es für 40 Prozent der Gas- und 34 Prozent der Öllieferungen verantwortlich. Mit der Entscheidung der Regierung, aus der Nutzung von Kernenergie bis zum Jahre 2022 auszusteigen, wird Deutschlands Gasbedarf kurz- und mittelfristig steigen. Die großen deutschen Energieversorger werden ihr Geschäftsmodell umstellen müssen. Sie brauchen neue strategische Partner für Investitionen. Das wiederum ist von Interesse für *Gazprom*, das Deutschland zum nördlichen Drehkreuz für seine Energielieferungen in die EU ausbauen und in den attraktiven Endverbrauchermarkt investieren möchte. Deutsche Energiekonzerne wie *E.ON* und *Wintershall (BASF)* haben Erfahrung in der langfristigen Zusammenarbeit mit *Gazprom*.

Doch das Scheitern eines geplanten Joint Venture zwischen *RWE* und *Gazprom* zeigt, dass beide Seiten nicht immer kompatibel sind.¹⁴ Der mittelfristige Anstieg des Gasbedarfs in Deutschland ist nur eine Komponente dieser neuen Energiepolitik. Die Unternehmen benötigen strategische Partner für umfangreiche Investitionen in erneu-

¹¹ Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft. Wege zur Visa-Freiheit. Positionspapier des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, Berlin, Juli 2011.

¹² Deutsch-Russische Visapraxis zügig erleichtern. Interfraktionelle Arbeitsgruppe für eine parlamentarische Initiative zur Liberalisierung startet Arbeit, <www.thoennes.de/presseaktuelles/0pressemitteilungen/archiv-2012/archiv-2011/deutsch-russische-visapraxis-zuegig-erleichtern-interfraktionelle-arbeits-gruppe-fuer-eine-parlamentarische-initiative-zur-liberalisierung-startet-arbeit/>.

¹³ Das Fehlen von Partnern für kleine und mittelständische Unternehmen aus Deutschland in Russland betonte der Vorsitzende des Ost-Ausschusses Eckhard Cordes auf der 8. Handelsblatt-Tagung, 19.3.2012, <www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Rede-Cordes-Handelsblatt-Jahrestagung-Russland.pdf>.

¹⁴ RWE und Gazprom vereinbaren Memorandum of Understanding, 14.7.2011, <www.rwe.Com/web/cms/de/37110/rwe/presse-news/pressemitteilungen/pressemitteilungen/?pmid=4006514>.

erbare Energien und ins Stromnetz. *Gazprom*, das sich darauf konzentriert, sein Transitmonopol und langfristige Verträge zu sichern, ist kein geeigneter Partner für diese Politik. Mehr noch: Veränderungen auf den globalen Energiemärkten – besonders augenfällig durch die Flexibilisierung der Lieferungen und Mengen durch Flüssig- und Schiefergas – haben ebenso wie die Liberalisierung der EU-Energiepolitik erhebliche Auswirkungen auf diese Beziehung. Wegen *Gazproms* mangelnder Flexibilität einerseits und neuen Bedürfnissen auf dem deutschen Energiemarkt andererseits verliert Russland Berlin als seinen wichtigsten europäischen Fürsprecher in Energiefragen. Hinzu kommt, dass sowohl die deutsche Regierung als auch die Unternehmen skeptisch gegenüber einer zu starken Abhängigkeit von einem einzigen Rohstofflieferanten sind. In diesem Sinne lehnte Kanzlerin Merkel den von Präsident Medvedev bei den Regierungskonsultationen im Juli 2011 vorgeschlagenen Bau eines dritten Stranges für die Ostsee-Pipeline ab.¹⁵

Die Grenzen deutscher Russlandpolitik

Es gibt drei Prioritäten für Deutschlands Zusammenarbeit mit Russland: Wirtschaft, Sicherheitspolitik und Plattformen für Vertrauensbildung. Der deutschen Modernisierungspartnerschaft mit Russland fehlen abgesehen von der Ostsee-Pipeline die großen strategischen Projekte. Es ist in erster Linie eine Politik der kleinen Schritte und des guten Willens. Verfolgen Deutschlands Entscheidungsträger den Ansatz, Russlands Politik über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu reformieren, so ist Russland vor allem an wirtschaftlicher Zusammenarbeit und an Investitionen interessiert. Während die Deutschen Rechtsstaatlichkeit und bessere Bedingungen für kleine und mittlere Unternehmen fördern möchten, ist Russlands Elite an Wissens- und Technologietransfer interessiert, sowie daran, sich Zugang zu den Erlösen der Staatsfirmen zu sichern. Russland ist ein schwieriger Partner, und es ist eine große Herausforderung, den Reformprozess im Land zu unterstützen.

Doch die Passion deutscher Entscheidungsträger, Russlands Innenpolitik beeinflussen zu wollen, führt immer wieder zur Ausblendung der Realitäten im Lande. Präsident Medvedevs Ankündigung nach seiner Wahl 2008, Reformen durchführen zu wollen, wurde in Deutschland sehr ernst genommen; entsprechend hoch waren die Erwartungen. Doch die Realität, dass das Tandem Putin-Medvedev ein integraler Bestandteil des Systems Putin war, wurde ignoriert. Diese „Naivität“ ist typisch für Deutschlands Eliten. Sie geht nicht ausschließlich auf wirtschaftliche Interessen zurück, sondern hat auch mit der Hoffnung zu tun, dass Deutschland dazu beitragen könne, Russland zu verändern und zu demokratisieren.

Ein Beispiel im Rahmen der Modernisierungspartnerschaft ist die Zusammenarbeit zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Die *Russisch-Deutsche Energieagentur* (RUDEA) zeichnet verantwortlich für die Energiezusammenarbeit und für eine Reihe von Leuchtturm-Projekten in Russland. Doch aufgrund des Mangels an Interesse und Investitionen auf russischer Seite sowie schwieriger Bedingungen für Investitionen in Russland hat sie die Erwartungen nicht erfüllt. Das

¹⁵ Merkel sagt nein zum dritten Nord-Stream-Strang, in: RIA-Nowosti, 20.7.2011, <<http://de.rian.ru/world/20110720/259824961.html>>.

Gleiche gilt für den Rechtsdialog mit Russland. Es ist sehr schwierig, an Informationen über diesen Dialog zu kommen, der nicht nur eine Experten- und Elite-Veranstaltung sein sollte, sondern ein Projekt, das die deutsche und die russische Gesellschaft einbezieht.

Sicherheitszusammenarbeit in postsowjetischen Konflikten

Im Rahmen der Sicherheitskooperation mit Russland kommt der Lösung postsowjetischer ethnoterritorialer Konflikte im Nachbarschaftsraum der EU aus deutscher Sicht eine Schlüsselrolle zu. Der sogenannte Meseberg-Prozess wurde von Kanzlerin Merkel und Präsident Medvedev im Juni 2010 ins Leben gerufen.¹⁶ Ziel ist es, durch die Bildung eines EU-Russland-Sicherheitsrats Russlands Unterstützung bei der Lösung des Transnistrien-Konfliktes mit der Republik Moldau zu erhalten. Eine Lösung dieses Konflikts könnte eine positive Auswirkung auf die komplizierteren ethnoterritorialen Konflikte im Südkaukasus haben und wäre ein Beweis, dass eine Zusammenarbeit mit Russland in diesem Kontext möglich ist. Grundsätzlich ist es ein relevanter Versuch, in einem „Bargaining“ Russland zu gewinnen, um die Konflikte zu regulieren.

Doch dieses Angebot war weder mit den Partnern in der EU abgestimmt, noch hatte die Bundesregierung eine klare Strategie. Weder wurde der notwendige Druck von deutscher Seite auf Russland sowie Transnistrien und Moldau aufgebaut, noch eine Road Map zum Vorgehen in den Verhandlungen festgelegt. Nach zwei Jahren sind die Ergebnisse des Meseberg-Prozesses höchst begrenzt. Anstatt im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik die Instrumente zur Regulation ethnischer und territorialer Konflikte zu stärken, versuchte die Bundesregierung, auf eigene Faust mit Russland einen Deal über die Lösung eines Konfliktes im postsowjetischen Raum abzuschließen – ohne aber ein Signal auszusenden, dass ein Erfolg für die Kanzlerin höchste Priorität habe. Russland gewann zu keiner Zeit den Eindruck, dass es wert oder notwendig wäre, Kompromisse einzugehen.

Vertrauen aufbauen

Deutschlands kooperativer Ansatz in Bezug auf Russland steht im Widerspruch zur Logik des Nullsummenspiels, dem Russlands Elite in ihrem Denken verpflichtet ist. Während Deutschlands Politiker stets eine Win-Win-Situation anstreben, sind Russlands Vertreter nur gewillt, Abkommen abzuschließen, in denen sie eine direkte Nutzenmaximierung sehen. Kompromisse sind in diesem Verständnis ein Zeichen von Schwäche. Eines der Ergebnisse dieser ungleichen Beziehung kann eine „Russifizierung“ deutscher Initiativen sein. Der Petersburger Dialog, 2001 von Vladimir Putin und Gerhard Schröder ins Leben gerufen, sollte den zivilgesellschaftlichen Austausch zwischen beiden Ländern fördern. Doch es wurde in erster Linie eine Eliten-Veranstaltung. Die deutsche Seite akzeptierte, dass Russlands Regierung und nicht die Zivilgesellschaft die Teilnehmer auswählte. Die Folge ist, dass Politiker und Wirt-

¹⁶ Memorandum. Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitrij Medvedev am 4.–5.6.2010 in Meseberg, <www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1>.

schaftsvertreter aus beiden Staaten den Dialog dominieren.¹⁷ Das Ergebnis ist kein Dialog zwischen Gesellschaften, sondern die Akzeptanz und Legitimation russischer Regeln und undemokratischer Entscheidungsprozesse.

Deutschlands Schlüsselkonzept für die derzeitige Zusammenarbeit mit Russland ist ein trilateraler Dialog, der Polen einschließt, mit Treffen auf Außenministerebene, aber zunehmend auch auf der anderer Minister.¹⁸ Dabei geht es vor allem um Vertrauensbildung. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze und Prioritäten Polens und Deutschlands in ihrer Ostpolitik ist es schwierig, einen gemeinsamen Ansatz für eine neue Ostpolitik der EU zu entwickeln.¹⁹ Russlands Erwartungen sind begrenzt. Die Russen sind skeptisch, was eine neue Plattform mit EU-Mitgliedstaaten zusätzlich zu den diversen Kommunikationskanälen, die bereits mit der EU bestehen, bringen mag. Moskau befürchtet, dass dies eine weitere Bürokratisierung der Beziehung begünstigen könnte.²⁰

Schlussfolgerungen

Vladimir Putins Wiedereinzug in das Amt des Präsidenten Russlands wird die deutsch-russischen Beziehungen nicht fundamental verändern. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Kooperation in Energiefragen bleiben die Basis der Beziehung. Doch Putins Rückkehr wird die Entfremdung in den deutsch-russischen Beziehungen beschleunigen. „Entfremdung“ meint eine wachsende Enttäuschung angesichts der politischen Lage in Russland. Darüber hinaus wird das Interesse an Russland und das Wissen über Russland abnehmen. Diese Entwicklung wird Deutschlands Rolle als Russlands „Anwalt“ in der EU hemmen. Gleichzeitig mangelt es Deutschland an der Möglichkeit, auf Reformen in Russland Einfluss zu nehmen, zumal das Interesse der dortigen Elite, ihr Land tatsächlich zu modernisieren, begrenzt ist.

Das Muster der deutsch-russischen Beziehung ist noch immer dasselbe: Deutschland startet neue Kooperationsprojekte mit Russland in der Hoffnung, die russische Politik beeinflussen zu können. Damit ist immer der Wunsch verbunden, Russland über wirtschaftliche Zusammenarbeit auch politisch zu verändern, wodurch Vertrauen aufgebaut und eine Gelegenheit geschaffen würde, innere Reformen zu beeinflussen. Doch dieses Konzept ist in den vergangenen zehn Jahren gescheitert. Während die deutsche Seite Beispiele für „Good Practice“ in Wirtschaft, Politik und Verwaltung fördern möchte, ist die russische Elite vornehmlich an der eigenen Nutzenmaximierung interessiert. Alle anderslautenden Erklärungen der aktuellen Regierung zum Trotz hat sich dieses Muster deutscher Russlandpolitik auch in den vergangenen drei Jahren nicht grundsätzlich geändert.

¹⁷ Gemma Pörzgen: Dringend reformbedürftig. Der Petersburger Dialog auf dem Prüfstand, in: OSTEUROPA, 10/2010, S. 59–81.

¹⁸ Auswärtiges Amt: Deutsch-Polnische Zusammenarbeit, Beratungen mit Polen und Russland, 22.3.2012, <www.deutschland-polen.diplo.de/Vertretung/deutschland-polen/de/__pr/Artikel/2012/120321-Deutsch-poln-russ-AM-Treffen.html?archive=2973316>.

¹⁹ Jarek Cwiek-Karpowicz, Polish Foreign Policy Towards its Eastern Neighbors: Is a Partnership with Germany Possible? DGAPanalyse kompakt, 6.9.2011. – Stefan Meister: German Eastern Policy: Is a Partnership with Poland Possible? DGAPanalyse kompakt, 7.9.2011.

²⁰ Sergej Lavrov sveril raschoždenija časov, in: Kommersant, 22.3.2012, <www.kommersant.ru/doc/1897823>.

Das Desinteresse der russischen Elite, ihr Land zu modernisieren, das mit der Ämterrochade von Medvedev und Putin erneut deutlich wurde, das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit und der wachsende Einfluss des Staates auf die Wirtschaft ziehen einer Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern Grenzen. Daher ist Russlands Status als Markt mit „Potential“ unverändert geblieben. Die Modernisierungspartnerschaft mit Russland ist aufgrund des unterschiedlichen Verständnisses von dieser Kooperation mehr oder weniger gescheitert.

Was Deutschland braucht, ist eine realistische Bestandsaufnahme der deutsch-russischen Beziehung und ihrer Institutionen. Auf der Grundlage dieser Evaluation bedarf es einer Diskussion darüber, welche Interessen und Ziele Deutschland in Russland im postsowjetischen Raum hat und wie sie erreichbar sind. Gleichzeitig ist es nötig, dass Deutschland in Zusammenarbeit mit Polen und anderen interessierten Mitgliedstaaten in der Russland- und Osteuropapolitik der EU wieder die Initiative übernimmt.

Wenn Deutschland Russland in Europa integrieren und vertrauensbildende Maßnahmen fördern will, bedarf es gegenüber Russland eines neuen Ansatzes, der weniger auf die Eliten und stärker auf die Zivilgesellschaft ausgerichtet ist. Das ist kein Plädoyer für eine ausschließliche Ausrichtung der deutschen Politik auf die Zivilgesellschaft. Doch der Unwille der herrschenden Elite in Moskau, das Land zu modernisieren und die Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen, bedarf der realistischen Analyse. Deutsche Politiker sollten die Zusammenarbeit neu fokussieren – auf diejenigen Gruppen, die willens und fähig sind, Reformen zu fördern. Deutschland muss mit dem Putin-Regime zusammenarbeiten, doch es sollte sich konsequenter für Rechtsstaatlichkeit und ein Ende der Verletzungen demokratischer Standards einsetzen. Der anhaltende Umbruch in Russlands Gesellschaft, wie er nach den Dumawahlen im Dezember 2011 in Gestalt der Massenproteste offensichtlich wurde, könnte dazu beitragen, einen Wandel in Deutschlands Russlandpolitik zu fördern.

Aus dem Englischen von Joachim Staron, Berlin