

Russische Außen- und Sicherheitspolitik

Andreas Heinemann-Grüder

Zusammenfassung

Die russische Außenpolitik widerspiegelt die autoritäre Regression im Innern. Eine Wertegemeinschaft ist mit dem Westen gegenwärtig nicht möglich, die Beziehungen zwischen der EU und Russland sind seit der Ukraine-Krise auf einem Tiefpunkt. Das Verhältnis zwischen Russland und den USA ist geprägt durch die nie vollständig überwundene Erbschaft des Kalten Krieges, die militärische Großmacht Konkurrenz, den Wettbewerb um regionale Einflussphären, konträre politische Leitbilder und eine sich wechselseitig verstärkende Missachtung des Völkerrechts. Russlands Außenpolitik zielt auf Wiederherstellung des Großmachtstatus der ehemaligen Sowjetunion, auf Verhinderung von demokratischen Regimewechseln und Ausnutzung der Spaltungen im westlichen Lager. Russland sucht den Schulterchluss mit China, ist allerdings in der Rolle eines Juniorpartners.

Die Ansichten zu Russland spalten die Medien, die Öffentlichkeit, die politischen Parteien und die Experten. Für die einen ist Russland ein Mysterium, voller unvorhergesehener Volten. Für die anderen scheint die Erklärung einfach – es geht der russischen Regierung und der Bevölkerung darum, ein Bedürfnis nach Status, Größe, Anerkennung und Einfluss zu befriedigen. Wiederum andere meinen, für Russlands Verhalten seien der Autoritarismus unter Präsident Putin und die nationalistische Stimmung in der Bevölkerung verantwortlich. Die unterschiedlichen Wertungen verdeutlichen die Irritationen darüber, welche Faktoren die russische Außen- und Sicherheitspolitik bestimmen. Die Aussagen russischer Politiker zu ihren Absichten sind häufig



apl. Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder

lehrt Politikwissenschaft an der Universität Bonn und ist Senior Researcher am Bonn International Centre for Conversion

ebenfalls verwirrend. Präsident Putin beruft sich einerseits auf jene Normen und Werte, die auch der Westen hoch hält – das Völkerrecht, das Primat der Vereinten Nationen, den Freihandel und die nötige Einigkeit im Kampf gegen den Terrorismus. Andererseits sieht er durch völkerrechtswidrige Interventionen des Westens (Kosovo, Irak) und gewaltsame Regimewechsel (v.a. Libyen) gerechtfertigt, dass Russland selbst die Sprache der Gewalt spricht. In den offiziellen Rechtfertigungen russischer Außen- und Sicherheitspolitik mischen sich Verschwörungstheorien, Anti-Amerikanismus, eine bisweilen pauschale Ablehnung des Westens, Ethnonationalismus, die Anbetung staatlicher Macht und Elemente der Slawophilie sowie des „Eurasismus“. Doch welche Beweggründe sind originär, welche nur Propaganda? Welche Interessen verfolgt Russland gegenüber dem postsowjetischen Raum, gegenüber „dem Westen“ und im Nahen Osten?

Neo-Realismus

Die dominante Interpretation russischer Außen- und Sicherheitspolitik entstammt dem Neo-Realismus. Demzufolge prägen Anarchie, Großmachtpolitik, abgrundtiefes Misstrauen, das Primat des Regimeüberlebens und strategische Interessen die internationalen Beziehungen. Staaten verfolgen egoistisch und rational ihre als national deklarierten Interessen. Der offensiven Lesart des Neo-Realismus zufolge strebt Russland nach Machtausdehnung, nach Ausweitung seiner Einflussphären, der Wiederherstellung vergangener Größe, es folgt einem imperialen Selbstbild und ist von daher auf Revision des postsowjetischen Machtverlustes aus. Der neo-realistischen Interpretation zufolge wird Russlands Politik durch seine imperiale Geschichte, die Geographie (größter Staat der Welt), seinen Status als Atommacht und als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates bestimmt. Durch seine Militärmacht, seine natürlichen Ressourcen, mediale Präsenz und als Nachfolgestaat der Sowjetunion nimmt Russland demnach eine vorherrschende Stellung im postsowjetischen Raum ein.

Folgt man dem offensiven Neo-Realismus, dann ist das militärische Verhalten Russlands in der Ukraine (seit 2014) und in Syrien (seit 2015) die Kulmination einer Rivalität, die sich aus dem wachsenden Widerstand gegen ein von den USA dominiertes System, aus der Integrationskonkurrenz zwischen der EU und Russland und aus dem Ende von Rüstungskontrolle aufbaute. Einig sind sich die offensiven Deutungen darin, dass Russland keine Status quo-Macht ist, sondern revisionistisch und nicht an möglichen Kooperationsgewinnen interessiert. Der Konflikt mit dem Westen besteht demzufolge nicht über Strategien und Mittel, sondern über unvereinbare Ziele. Putin nutzt das Fehlen einer schlagkräftigen EU-Außen- und Sicherheitspolitik aus, die Spaltungen zwischen der EU und den USA und die mangelnde Bereitschaft der NATO, Sicherheitszusagen jenseits eigener Mitglieder zu machen. Russland vertritt in der offensiven Deutung ein Interesse an regionaler Hegemonie, an Errichtung der Euro-Asiatischen Wirtschaftsunion gegen die EU und die NATO, an Machtprojektion im Nahen Osten und an einer Allianz autoritärer Staaten gegen einen prowestlichen Regimewechsel. Das Regime unter Präsident Putin betreibt imperiale Poli-

tik, um den Raum der ehemaligen Sowjetunion politisch, wirtschaftlich und militärisch zu beherrschen und ihren Status wiederzuerlangen. Russlands Außenpolitik steht demnach in einer expansiven zaristischen bzw. sowjetischen Tradition.¹ Doch ob imperiale Fantasien tatsächlich den Vollzug von Außen- und Sicherheitspolitik bestimmen, ist nicht ausgemacht. Eine direkte militärische Kontrolle seiner Nachbarn strebt Russlands Außenpolitik nicht an, und auch die indirekten Hegemonieansprüche unterscheiden sich von einer imperialen Ordnung.

Defensive Deutung

Folgt man der defensiven Interpretation, dann reagiert Russland auf eine vorgängige Expansion des Westens, d.h. die Erweiterung der NATO, der EU, auf die Nichtakzeptanz von russischen Sicherheitsinteressen und Einflussphären und die mangelnde Bereitschaft der EU, ihre Assoziierungspolitik mit Russland abzustimmen. Putin imitiert demzufolge nur das Beispiel westlicher Missachtung des Völkerrechtes beim Sturz unliebsamer Amtsinhaber. Der Ukrainekonflikt ist folglich nur Ausdruck einer geopolitischen Auseinandersetzung, die vom Westen initiiert und infolge des »unipolaren Momentes« nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation forciert wurde. Putin wäre kaum eine andere Wahl geblieben, als auf westliche Missachtung zu antworten. Der Grundfehler wurde demnach vom Westen begangen, weil er Russland nur als Objekt seiner „Geopolitik“ betrachtete.

Der defensiven Sicht zufolge hätte Russlands Wende zu einem aggressiven Außenverhalten verhindert werden können. Hätte der Westen nicht die NATO erweitert, nicht die Kriege im Kosovo, im Irak, in Libyen geführt, nicht die Opposition in Syrien unterstützt und stattdessen Russlands »legitime Interessensphären« geachtet, so die Unterstellung, dann wäre die Konfrontation vermeidbar gewesen.² Der Westen trägt demnach die Schuld an Russlands Abkehr von der Kooperation. Das russische Verhalten reagiere auf die Änderung des Status quo durch den Westen, und zwar mit dem Ziel, eigentlich einen Status quo zu erhalten, der vom Westen verändert wurde. Russland gehe nicht auf Konfrontation aus, weil es sie suche, sondern weil russische Konzessions- und Kooperationsbereitschaft nicht honoriert und seine Schwäche ausgenutzt wurden. Das Eskalationsverhalten Russlands wäre somit nicht nur Ausdruck der Kritik an der unipolaren Welt, sondern eine militärische Bekräftigung des eigenen Status. Das russische Bemühen, im Konzert der BRICS-Staaten, insbesondere mit der Hinwendung zu China, ein Gegengewicht zur politischen, militärischen und wirtschaftlichen Dominanz des Westens zu schaffen, entspricht dieser Deutung.

Die defensive Sicht deckt sich weitgehend mit dem von Russlands außenpolitischen Eliten verbreiteten Bild. So zieht sich in dieser Sicht eine Linie von der Aufkündigung des ABM-Vertrages (anti-ballistische Raketen) durch US-Präsident Bush (2001) über den Irakkrieg (2003) und die zweite Runde der NATO-Erweiterung (2004) hin zur Nicht-Ratifizierung des angepassten Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) bis zur Förderung »farbiger Revolutionen« im postsovietischen Raum, dem militärischen Regimewechsel in Libyen (2011), der militäri-

schen Unterstützung der Opposition gegen Präsident Assad in Syrien (seit 2015) und der amerikanischen Aufkündigung des Vertrages über Mittelstreckenwaffen (im Jahr 2019).

Während der westliche Interventionismus die russischen Entscheidungsträger desillusionierte, aber pragmatische Zusammenarbeit nicht ausschloss, traf demnach erst die Ausdehnung westlicher Organisationen in postsowjetische Staaten den Kern des russischen Machtanspruches. Der Westen hatte Russland aus dem europäischen Sicherheitssystem ausgeschlossen, so die Moskauer Lesart. Es war somit die Aussicht auf eine massive Verschlechterung des künftigen Status, die Russland veranlasste, auf Gegenwehr umzuschwenken. Für die defensive Sicht spricht, dass Russlands Verhalten mit westlichem Verhalten interagiert, dass es auf die wahrgenommene Störung des „Gleichgewichtes“ reagiert. Der defensive Neo-Realismus lenkt den Blick auf Wechselwirkungen, er betont (multi-)polare Machtverhältnisse, Verteilungskonflikte, die Bedeutung von Fehlwahrnehmungen, das Misstrauen und die Furcht anstelle aggressiver Nutzenmaximierung.

Die defensive Sicht ist trotzdem unbefriedigend, sie erklärt nicht, ob das russische Verhalten durch den antizipierten Statusverlust im postsowjetischen Raum oder Russlands Erwartungen, seine geopolitische Kultur oder auch die autoritäre Innenpolitik bedingt ist. Die russische Bedrohungswahrnehmung wird gleichsam für bare Münze genommen. Eine unmittelbare, geschweige denn existenzielle, Gefährdung Russlands bestand weder in Georgien (Krieg 2008), noch in der Ukraine (seit 2014) noch in Syrien. Zudem erklärt die defensive Sicht nicht die Handlungskalküle und die Entscheidungsketten. Sie versäumt zu belegen, worin denn ein Interessenausgleich mit Russland hätte bestehen sollen. Darüber hinaus erklärt sie nicht den Zeitpunkt des russischen Strategiewechsels, sie unterstellt vielmehr, dass allein westliche Maßnahmen das Sicherheitsdilemma heraufbeschworen.

Konstruktivismus

Der „konstruktivistischen“ Sicht zufolge sind nationale Interessen nicht objektiv gegeben oder durch das System internationaler Beziehungen determiniert, sondern diese werden gesellschaftlich „konstruiert“. Werte, Normen, Orientierungen und Praktiken sind folglich das Ergebnis von Aushandlungsprozessen, einige sprechen auch von der „geopolitischen Kultur“ eines Landes. Das Selbstbild als Großmacht, die Staatsfixierung, die supranationalen Ansprüche der Orthodoxie, die verschwommene Grenze zwischen dem russischen Staatsvolk und dem russischen Ethnos und die Wiederbelebung zaristischer und sowjetischer Traditionsbestände prägen das Rollenverständnis russischer Eliten. Unmittelbar nach Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 dominierte in Russland eine Ausrichtung auf die transatlantischen Beziehungen, der so genannte „Atlantizismus“, die anfängliche West-Orientierung wurde jedoch sukzessive zurückgedrängt. Bereits ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre summierten sich die Enttäuschungen im Verhältnis zum Westen. Hinzu traten nationalistische Entwicklungen in Russland selbst und der erste Tschetschenienkrieg (1994-96), der

von westlichen Staaten kritisiert wurde. Die zunehmende Distanz kulminierte in Entfremdung, der Aufkündigung von Partnerschaft und offener Gegnerschaft.

Aus russischer Sicht gehörten zu den frustrierenden Erfahrungen die Vorbereitung der NATO-Erweiterung ab 1994, die als anti-russisch wahrgenommen wurde und als Verrat an den (allerdings nur mündlichen) Zusagen im Zuge der 2+4-Verhandlungen zur deutschen Einheit angesehen wurden. Offerten wie jene Präsident Jelzins aus dem Jahre 1993, sich einen NATO-Beitritt vorstellen zu können, riefen Abwehr hervor, denn eine russische NATO-Mitgliedschaft hätte die trans-atlantische Machbalance radikal verändert. Die außen- und sicherheitspolitischen Eliten Russlands kritisierten westliche „Doppelstandards“, die Förderung von Regimewechsels und westliche Militärinterventionen.

Die russische Außenpolitik erhebt einen Schutzanspruch gegenüber allen ethnischen Russen, unabhängig davon, ob sie Bürger Russlands sind oder nicht. Die russische Außenpolitik sieht sich als Advokat der russisch sprechenden Menschen, einer vermeintlich „russischen Welt“ (russkij mir). Seinen Ausdruck findet diese Doktrin insbesondere im postsowjetischen Raum. Obschon Russland ein multi-ethnischer und multi-religiöser Staat ist, liegt der russischen Außenpolitik ein ethnonationalistisches und orthodoxes Staatsverständnis zugrunde. Die Orthodoxie ist gleichsam Staatsreligion. Aus diesem Selbstverständnis begründet sich eine außenpolitische Ambition, die nicht auf das eigene Territorium und das eigene Staatsvolk beschränkt ist, und zwar unabhängig davon, ob russisch sprechende Menschen eine Vertretung durch Russland wünschen. Der Pan-Slawismus, der einen russischen Führungsanspruch unter slawischen Völkern reklamiert und seine Wurzeln im 19. Jahrhundert hat, gehört nicht zur expliziten Doktrin der russischen Außenpolitik, aber er findet einen Widerhall in der Rede von den „Brudervölkern“ in der Ukraine und Belarus und der Nähe zu slawischen Balkanstaaten, insbesondere Serbien.

Insbesondere der „Eurasismus“ artikuliert Befürchtungen, europäischen Mustern folgen und sich einer westlichen Militärordnung unterwerfen zu müssen. Russland solle, um nicht von Europa kolonisiert oder absorbiert zu werden, Verbündete in Asien suchen. Alexander Dugin, Wortführer der Eurasisten, warnt vor einer Kolonisation Russlands durch den Westen.³ Der Eurasismus konzentriert sich darauf, Bilder vom starken russischen Staat und seinem Großmachtstatus zu entwerfen, es geht dem Eurasismus um die Wiederbelebung des Sowjetstatus, die Gegnerschaft zu den USA, um eine Allianz mit den BRICS-Staaten und den Aufbau der Eurasischen Union zu einem Gegenpol der EU.

Radikalisierung der Innenpolitik

Die These von der Fortsetzung der Innenpolitik durch Außenpolitik gilt für Demokratien, die durch innere Legitimationszwänge gebändigt werden, aber auch für autoritäre Staaten, die auf Bündnispartner und innere Vetomächte wenig Rücksicht nehmen. Für eine innenpolitische Erklärung spricht, dass es unter Präsident Putin weniger kollektive Führung als zu Sowjetzeiten gibt, potenzielle Vetomächte marginalisiert

sind und der militärisch-industrielle Komplex zu einer reservierten Domäne avancierte. Das Regime befindet sich demnach in einem Prozess fortschreitender Selbstradikalisierung, und zwar infolge der selbst geschaffenen innen- wie außenpolitischen Überlebenszwänge. Putins Regime wird nach dieser Lesart vor allem durch die Legitimationskrise des heimischen Autoritarismus bedroht, der seine Leistungsversprechen nicht mehr erfüllen kann.

Der Kreis der relevanten Entscheidungsträger hat sich in Moskau signifikant verengt, selbst das Kabinett scheint nur noch begrenzt dazuzugehören. Folgt man der innenpolitischen Sicht, dann sind es Putin und seine Sicherheitsapparate, die eine präventive Konterrevolution im Innern und außenpolitisch Revisionismus betreiben, freilich aufgrund fehlender »checks and balances« mit einem hohen Maß an Voluntarismus. Putins aggressive Außenpolitik wäre Ausdruck einer negativen Integration, um von den strukturellen Ursachen für den Niedergang des russischen Petrostaates abzulenken, denn die Wirtschaft leidet unter niedrigen Exporterlösen und den Sanktionen, die Bevölkerung muss höhere Preise zahlen, das Rentensystem befindet sich in kritischer Lage und die Regionalbudgets sinken. Der Kreis derjenigen, die von Patronage und Klientelismus profitieren, verengt sich, damit wächst der innere Systemdruck. Es ist jedoch gerade die Mischung aus Patronage und Klientelismus, ideologisch aufgeladenen Sicherheitsapparaten und Integration durch Militarisierung, die das Überleben von Autokratien selbst im Angesicht tiefer Regimekrisen sichern soll.⁴

Die Fundamentalisierung der ideologischen Abgrenzung vom Westen, die mediale Kriegspropaganda und der Zuwachs an Autonomie nationalistischer Gruppen sind durch die Kriege in der Ukraine und Syrien forciert worden. Gegenüber dem „moderaten Konservatismus“ unter Präsident Medvedev hat sich die nationalistische Agitation und Propaganda während der dritten Amtszeit Putins zu einem umfassenden Kampf gegen innere und äußere Feinde gewandelt. Der offizielle Nationalismus, d.h. die Staatsvergottung und die Behauptung eines russischen Sonderweges, der kulturelle Nationalismus, die Orthodoxie und die eurasische Betonung einer eigenen Zivilisation, schließlich die politisch-mediale Instrumentalisierung von Freund-Feindbildern sind zwar inkonsistent, und doch bestärken sie sich wechselseitig.⁵ Der Krieg, die Propaganda und die diversen nationalistischen Gruppen lassen sich nicht mehr als instrumentelle Fortsetzung der Politik steuern und kontrollieren. Das Putinsche Regime befindet sich mithin in einer autoritären Radikalisierungsdynamik, die aus endemischen Konflikten und selbst gewählten Konfliktstrategien resultiert und der es sich nur zum Preis eines Gesichts- und Legitimationsverlustes entziehen kann.⁶

Russland und die Vereinigten Staaten

Mehr als ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes stehen die Beziehungen zwischen Russland und den USA im Zeichen anhaltender Großmacht Konkurrenz.⁷ Insbesondere seit dem Georgienkrieg (2008), dem Ukrainekrieg (ab 2014), der russischen Militärintervention in Syrien (ab 2015) und der Einmischung in die US-Präsidentenwahlen (2016) haben sich die Beziehungen auf ein Niveau verschlech-

tert, das manche Beobachter an den Kalten Krieg erinnert. In der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2017 wird Russland (neben China) als strategischer Rivale beschrieben, während die russische Sicherheitsstrategie von 2015 die USA sowie deren Alliierte, die NATO und die EU erstmals als Bedrohung für Russland charakterisiert.

Die Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion waren seit der Oktoberrevolution durch Gegnerschaft geprägt, da die USA ab 1918 an der alliierten Intervention gegen das bolschewistische Russland teilnahmen. Die Gegnerschaft wurde nur unterbrochen durch die Anti-Hitler-Koalition, die jedoch schon wenige Jahre nach dem 2. Weltkrieg durch den sogenannten Kalten Krieg abgelöst wurde. Die Rüstungskonkurrenz und die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Zusammenstoßes zwischen den USA und der Sowjetunion wurde in den 1970er- und 1980er-Jahren durch eine Reihe von Rüstungskontrollverträgen (ABM = Anti-Ballistic Missile Treaty, START = Strategic Arms Limitation Treaties, INF = Intermediate Range Nuclear Forces Treaty und START = Strategic Arms Reduction Treaty) gemildert. Am 3.12.1989 erklärten Michail Gorbatschow und US-Präsident George Bush den Kalten Krieg für beendet.

Unter US-Präsident Clinton (1993-2001) und dem russischen Präsidenten Jelzin näherten sich die Beziehungen an, die USA unterstützten den Übergang zur Marktwirtschaft. Die Beziehungen litten jedoch bald unter der Vorbereitung (ab 1994) der ersten NATO-Erweiterung, aufgrund des Krieges der russischen Regierung gegen die Teilrepublik Tschetschenien (1994-1996) und dem Kosovokrieg von 1999, den die USA ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates führten. Zwischen Präsident Putin (ab 2000) und US-Präsident George W. Bush (2000-2009) verschlechterten sich die Beziehungen zusehends, da die russische Führung eine US-Politik zugunsten von Regimewechseln im postsowjetischen Raum argwöhnte (Rosen-Revolution 2003 in Georgien, Orange Revolution 2004 in der Ukraine, Tulpen-Revolution 2005 in Kirgisistan). Während Präsident Putin den USA Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001 zusagte, verschlechterten sich die Beziehungen insbesondere infolge des völkerrechtswidrigen Krieges der von den USA geführten Koalition gegen den Irak (2003).

Ein dauerhafter Konflikt zwischen Russland und den USA entwickelte sich vor dem Hintergrund der Beziehungen zu Iran, da Russland die Entwicklung dortiger Atomkraftwerke förderte, während die USA und Israel den Bau einer iranischen Atomwaffe fürchteten. Vor dem Hintergrund einer möglichen NATO-Mitgliedschaft der Ukraine erklärte der russische Präsident im Jahre 2008, dass Russland seine Raketen gegen die Ukraine richten könne. Der russische Präsident Medwedev (2008-2012) kündigte zudem im November 2008 an, Iskander-Kurzstreckenraketen im Gebiet Kaliningrad, direkt an der polnischen Grenze, stationieren zu wollen. Nachdem der Georgienkrieg (August 2008) einen Tiefpunkt markierte, erklärten Präsident Obama und Präsident Medwedev einen Neuanfang ab 2009. Beide Seiten appellierten an den Iran, kein Atomwaffenprogramm zu verfolgen. Im April 2010 einigten sich die USA unter Präsident Obama und Russland unter Präsident Medwedev, ihre atomaren Langstreckenraketen auf jeweils 1.500 zu verringern.

Ab der Wiederwahl Präsident Putins zu seiner dritten Amtszeit (2012-2018) verschlechterten sich die Beziehungen zusehends, da Russland sich das Recht auf einen Erstschlag gegen Raketenstellungen in Mittelosteuropa vorbehielt, mit strategischen Bombern in US-Luftraum eindrang, laut US-Vorwürfen den Vertrag über Mittelstreckenwaffen von 1987 verletzte und Interkontinentalraketen entwickelte, die sich der US-Raketenabwehr entziehen konnten. Im Jahr 2013 gewährte Russland dem US-amerikanischen „whistleblower“ Edward Snowden Asyl. Die wachsenden Spannungen im russisch-amerikanischen Verhältnis kulminierten während des Ukrainekonfliktes, als Russland die Krim annektierte und die USA daraufhin den Ausschluss Russlands aus dem G-8 Forum erwirkten sowie Sanktionen gegen Russland verhängten. Ab September 2015 intervenierte Russland zusätzlich zugunsten des syrischen Präsidenten Assad und gegen Rebellengruppen, die von den USA unterstützt wurden. Russland und die USA begannen damit, eine Art Stellvertreterkrieg auf syrischem Territorium zu führen. Mit schweren Luftangriffen auf Städte wie Aleppo verstieß Russland gegen das Kriegsvölkerrecht, was scharfe Kritik seitens der USA im UN-Sicherheitsrat nach sich zog.

Während des US-Präsidentenwahlkampfes im Jahr 2016 warfen US-Sicherheitsdienste der russischen Regierung vor, mit Cyber-Attacken und dem gezielten Durchstechen von Informationen Einfluss zugunsten von Donald Trump zu nehmen. Obschon Trump ungebührliche Kontakte bestritt, untersuchten US-Sicherheitsbehörden die Verbindungen zwischen Trumps Wahlkampfteam und russischen Politikern. Insbesondere die CIA hielt es für höchstwahrscheinlich, dass Russland sich in den amerikanischen Wahlkampf eingemischt habe. Wechselseitige Hoffnungen auf eine Normalisierung der Beziehungen unter Präsident Trump wichen bald der Ernüchterung. Im März 2017 verhängten die USA Sanktionen gegen russische Firmen, da sie angeblich die Weiterverbreitung von Kenntnissen zum Bau von Atomwaffen begünstigten. Beide Länder versuchen, durch staatlich geförderte Medien auf die Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen – Russland durch Sender wie RT (früher Russia Today) und Sputnik News, die USA durch Radio Liberty/Radio Free Europe. Das Bild von den USA in Russland ist überwiegend negativ.

Die Beziehungen zwischen Russland und den USA sind, zusammengefasst, maßgeblich durch fünf Bestimmungsfaktoren geprägt sind: die nie überwundene Erbschaft des Kalten Krieges, die militärische Großmacht Konkurrenz, den Wettbewerb um regionale Einflussphären, konträre politische Leitbilder (Systemkonkurrenz) und eine sich wechselseitig verstärkende Missachtung des Völkerrechts.

Russland und die internationalen Organisationen

Russland ist Mitglied in einer Vielzahl internationaler Organisationen, darunter ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, in der Welthandelsorganisation, in der OSZE, im Europarat, in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), im Internationalen Olympischen Komitee, in der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC), der Shanghaier Organisation für Zu-

sammenarbeit (SOZ), in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (auch als „Taschkenter Vertrag“ bekannt) und in einer Staatenunion mit Belarus.⁸

Russland ist als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates eine potente Vetomacht. Seit der Perestroika (1985-1991) unter dem Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, setzte sich die sowjetische, später russische Politik für eine Stärkung der Vereinten Nationen bei der Regelung internationaler Konflikte ein. Vor dem Hintergrund nicht-mandatiertes Interventionen westlicher Staaten bzw. des Missbrauchs von UN-Mandaten (vor allem im Kosovo 1999, im Irak 2003 und in Libyen 2011) ist Russland im UN-Sicherheitsrat immer weniger kooperationswillig. In jüngerer Zeit hat sich Russland konsequent allen Verurteilungen Syriens aufgrund von Verletzungen des Kriegsvölkerrechtes, insbesondere des Einsatzes von Giftgas, entgegen gestellt. Russland beteiligt sich nur sehr geringfügig mit ca. zwei Prozent der Finanzierung an friedenserhaltenden UN-Missionen, personell beteiligt sich Russland in der Regel nur mit wenigen Beobachtern an laufenden UN-Missionen.

Die SOZ wurde 2001 gegründet und hat ihren Sitz in Peking. Ihr Zweck ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit und die Abstimmung von Wirtschafts- und Handelsfragen zwischen den Mitgliedern. Zu diesem Zweck wurde ein Anti-Terror-Zentrum aufgebaut, die Staaten stimmen sich bei der Anti-Drogen Politik ab, insbesondere Russland und China führen im Rahmen der SOZ auch gemeinsame Manöver durch. Die SOZ stellt keine Militärallianz dar, sie bildet jedoch ein Gegengewicht zum weit gespannten Netz von US-amerikanischen Militärbasen in Asien. Die SOZ ist Teil der „Seidenstraßen“-Politik Chinas, dient aber aus russischer Sicht vor allem der Eindämmung des Einflusses der NATO und insbesondere der USA in Zentralasien.

Die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) ist ein Zusammenschluss von mehreren Staaten zu einem Binnenmarkt mit Zollunion. Zwischen Russland, Belarus und Kasachstan wurden bis Juli 2011 alle Zollschranken abgebaut und zum 1. Januar 2012 wurde der gemeinsame Wirtschaftsraum für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeit zwischen Russland, Kasachstan und Belarus verwirklicht. Aus dieser Zollunion ging die EAWU hervor. Gründungsmitglieder sind seit Mai 2014 Kasachstan, Russland und Belarus, seit Oktober 2014 gehören Armenien und seit August 2015 Kirgistan ebenfalls zur EAWU. Zu den Zielen der EAWU gehören die Zollunion, ein einheitlicher Wirtschaftsraum, freier Austausch von Dienstleistungen und Arbeitskräften, die Kooperation in den Bereichen Energie, Industrie, Landwirtschaft und Transport und perspektivisch ein gemeinsamer Strom-, Erdöl- und Gasmarkt und die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarktes sowie einer gemeinsamen Währung. Ob es zu diesen weiteren Integrationsschritten kommt, ist fraglich. Die Eurasische Wirtschaftsunion imitiert die EU, basiert jedoch nicht auf einer Wertegemeinschaft. Die Mitglieder fürchten die Dominanz Russlands und stellen sich deshalb einer supranationalen Integration, wie von Russland gewünscht, entgegen. Die Kooperation ist intergouvernemental und nicht mit dem Aufbau von supranationalen Institutionen in der EU zu vergleichen.

Russland ist Mitglied in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS oder „Taschkenter Vertrag“), der zudem Armenien, Kasachstan, Kirgistan,

Tadschikistan und Belarus angehören. Aserbaidschan, Georgien und Usbekistan haben ihre Mitgliedschaft aufgekündigt. Ziel des „Taschkenter Vertrages“ ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, Militär und Militärtechnologien, die Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus, die Abhaltung gemeinsamer Militärmanöver und die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels.

Russland war Gründungsmitglied der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die 1995 in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) umgeformt wurde. Russland setzte anfänglich hohe Erwartungen auf die OSZE als möglicher gesamteuropäischer Alternative zur Ausweitung der NATO. Beginnend mit dem Kosovokrieg 1999, dem zweiten Tschetschenienkrieg (1999-2006) und der Nicht-Ratifikation des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (angepasster KSE-Vertrag von 1999) änderte sich die russische Bewertung der OSZE, die zunehmend als Mittel westlicher Einflussnahme angesehen wurde. Insbesondere das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte galt als Hebel, um die „farbigen Revolutionen“ (Regimewechsel) im postsowjetischen Raum zu befördern. Dem Wertekanon der Pariser Charta der OSZE von 1990 fühlte sich Russlands Außen- und Sicherheitspolitik immer weniger verpflichtet. Spätestens seit 2007 lässt sich eine Spaltung zwischen Russland und den westlichen Staaten innerhalb der OSZE beobachten. Gleichzeitig ist die OSZE jedoch das einzige Forum, in dem trotz der Spannungen regelmäßig über Sicherheitsfragen kommuniziert wird.

Russland ist seit 1996 Mitglied des Europarates, eines Forums für den Einsatz zugunsten von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Europäische Menschenrechtskonvention stellt den wichtigsten Vertrag im Rahmen des Europarates dar. Russland gehört neben der Türkei zu den Staaten, die am häufigsten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention angeklagt bzw. verklagt wurden. Infolge der Annexion der Krim wurde Russland in der parlamentarischen Versammlung des Europarates bis 2019 das Stimmrecht entzogen.

Russland zeigt ein instrumentelles Verhältnis zu internationalen Organisationen, vermeidet es jedoch bisher, aus Konventionen, die es unterzeichnet hat, gänzlich auszusteigen. Russland hat es bisher nur begrenzt vermocht, die Integration nicht-westlicher internationaler Organisationen voranzutreiben.

Russland und Europa

Hat Russland Abschied von Europa genommen und Europa von Russland? Die verkürzte Antwort lautet: Beide Seiten sind sich so nah oder fern, wie sie es wünschen. Die Antwort ist gleichwohl verkürzt, denn die Spaltungen gehen mitten durch Russland und „den Westen“ hindurch. Die Beziehungen zwischen Russland und Europa sind vielschichtig. Nach dem hergebrachten und doch willkürlichen Verständnis der Geographen gehört Russland teilweise zu Europa (bis zum Ural), zum großen Teil aber zu Asien. Aus geschichtlicher Perspektive lässt sich auf die gemeinsame Prägung durch das Christentum oder auf die Trennung zwischen Orthodoxie und Katholizis-

mus verweisen, auf monarchische, kulturelle und akademische Verflechtungen. Greift man zu Charakteristika wie der Kultur, Bildung, der Wissenschaft oder der Technik, dann lassen sich Eigenheiten, aber auch zahllose Gemeinsamkeiten identifizieren.

In Bezug auf die politischen Systeme gab es nach der Auflösung der Sowjetunion Hoffnungen auf eine Systemkonvergenz, doch seit der Jahrtausendwende überwiegt das Trennende, nämlich ein Konflikt über unterschiedliche politische Ordnungen. Hinsichtlich der öffentlichen Einstellungen und Orientierungen, der Normen und Werte ist Russland ein „normales“ europäisches Land, es gehört nicht einem anderen Kulturkreis als die überwiegende Zahl der europäischen Länder an. Die Präferenzen der politischen Eliten wiederum – wenn auch changierend – liegen seit mehr als einem Jahrzehnt quer zueinander, während es unter den wirtschaftlichen Eliten durchaus ein hohes Maß an Gemeinsamkeit gibt.

Anfang der 1990er Jahre gab es die Erwartung eines „gemeinsamen europäischen Hauses“ mit Russland, seit der Jahrtausendwende jedoch eine tiefe Enttäuschung über die russische Aufkündigung gemeinsamer Normen. Aus russischer Sicht sind die Beziehungen angespannt wegen der NATO-Erweiterung, der westlichen Förderung von Regimewechseln, aufgrund der mangelnden Anerkennung eines russischen Großmachtstatus und der befürchteten Einmischung in innere Angelegenheiten. Aus Sicht der Vertreter der EU und Deutschlands sind es jedoch vor allem russische Verhaltensmuster, die das Verhältnis belasten. Streit zwischen der EU und Russland gibt es aus Sicht der EU (1) um Gaslieferungen aus der Ukraine, über „politische“ Preise beim Gas und in Bezug auf die defizitäre Anti-Monopolpolitik russischer Anbieter; (2) um die Assoziierungsabkommen der EU; (3) um Russlands Einflusspolitik zugunsten anti-europäischer Parteien und Bewegungen; (4) um die anti-europäische Informations- und Medienpolitik; (5) um Cyber-Attacken, die auf russische Verursacher zurückgeführt werden; (6) um die Verletzung des Luftraums von NATO-Staaten; (7) um politische Auftragsmorde oder Mordversuche in EU-Staaten; (8) um die anti-europäische Mobilisierung von russisch-sprachigen Gemeinschaften; und (9) um die russische Praxis begrenzter Souveränität von Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Die Frage, ob Russland sich langfristig wieder an Europa orientiert, hängt auch von den Signalen ab, die von der EU ausgehen. Kurz- und mittelfristig steht die Schadensbegrenzung zwischen Russland und der EU im Vordergrund. Russland und die EU stehen vor gemeinsamen Herausforderungen, dazu gehören der Klimawandel, die Energiewende, die globale Migration, die Digitalisierung der Lebens- und Arbeitswelt und der gesellschaftliche Zusammenhalt angesichts von zunehmender Ungleichheit zwischen arm und reich. Längerfristig gibt es ein übergreifendes Interesse an Vermeidung direkter militärischer Konfrontation, an stabilen Energielieferungen, an Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus, an Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und an einer Stabilisierung Syriens.

Anmerkungen

- 1 Hugh Ragsdale: *Imperial Russian Foreign Policy*, Cambridge 1993. Michael Mandelbaum: *The New Russian Foreign Policy*, Washington D.C. 1998.
- 2 John J. Mearsheimer: *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusion that Provoked Putin*, in: *Foreign Affairs* Sept./Oct. 2014, S. 77-89.
- 3 Interview mit Alexander Dugin, in: *Der Spiegel*, 29/2014.
https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/29/128101577.
- 4 Steven R. Levitsky; Lucan A. Way: *Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability*, in: *Perspectives on Politics* 10/4 (2012), S. 869-889.
- 5 Luke March: *Nationalism for Export? The Domestic and Foreign Policy Implications of the New Russian Idea*, in: *International Studies Association Conference*, New York 15.-18.2.2009.
- 6 Andreas Heinemann-Grüder: *Die Radikalisierungsdynamik des Putinismus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10 (2014), S. 77-85.
- 7 Vgl. Robert H. Donaldson; Joseph L. Noguee; Vidya Nadkarni: *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk, London 2014⁵ und Jeffrey Mankoff: *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham 2011².
- 8 Ian Bond: *Russia in International Organizations: The Shift from Defence to Offence*, in: D. Cadier, M. Light (eds): *Russia's Foreign Policy*, London 2015, S. 189-203 und Richard Sakwa: *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge 2017.

Literaturempfehlungen

- Andrei P. Tsygankov: *Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge: Cambridge University Press 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139179072>
- Sabine Fischer: *Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2006.
- Robert H. Donaldson; Joseph L. Noguee; Vidya Nadkarni: *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk, London 2014. <https://doi.org/10.4324/9781315699769>
- Jeffrey Mankoff: *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham: Rowman & Littlefield 2011.
- Andreas Heinemann-Grüder: *Kalter Krieg oder neue Ostpolitik? Ansätze deutscher Russlandpolitik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 19.5.2017.
- Margarete Klein, Kirsten Westphal: *Russlands Wende nach China*, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 78, September 2015.