

Die Zukunft der deutschen Beziehungen zu Russland

Chancen und Probleme einer strategischen Partnerschaft

von Daniel Eisermann (21. 11. 2007)

Um das deutsch-russische Verhältnis ist es derzeit atmosphärisch nicht gut bestellt. Schlagzeilen wie „*Russland setzt Lufthansa ein Ultimatum*“ und Dissonanzen im außenpolitischen Verhältnis, etwa in der Kosovo-Frage, belegen, dass sich Sand im Getriebe der bilateralen Beziehungen befindet. Der Streit um die Überflugrechte der Lufthansa zeugt davon, dass abgesehen von politischen Differenzen Misstöne inzwischen auch das wirtschaftliche Verhältnis beeinträchtigen.

In den nächsten Jahren sind mehrere Szenarien im gegenseitigen Verhältnis denkbar, deren Wahrscheinlichkeit nicht allein von konkreten Handlungen der relevanten Akteure in beiden Ländern mitbestimmt wird.

Als eine tiefere Ursache für die zunehmenden Schwierigkeiten kommt neben unterschiedlichen politischen oder wirtschaftlichen Einzelinteressen in erster Linie die unterschiedliche Erwartungsperspektive in Betracht, die in beiden Ländern die Beziehungen mitprägt. Welche Entwicklung werden die Beziehungen zwischen beiden Ländern einschlagen, wenn eine realistische Betrachtung langfristig wirkender Faktoren und Risiken zugrunde gelegt wird?

Der deutsche Wunsch nach Stabilität

In Deutschland dominiert ein Interesse an langfristig stabilen Beziehungen mit Russland. Beim Regierungsantritt von Bundeskanzlerin Angela Merkel gab es Moskauer Befürchtungen und Sorgen deutscher Unternehmen, dass die in der Ära Schröder intensivierten Beziehungen zu Russland im Zuge einer Annäherung Deutschlands an die USA leiden könnten. Krisenszenarien im engeren Sinne haben sich jedoch in den vergangenen beiden Jahren nicht bestätigt. Aus deutscher Sicht können vorübergehende politische Konflikte in Einzelfragen oder auch Phasen überspannter Erwartungen an eine engere Kooperation letztlich das Grundaxiom der deutschen Russlandpolitik nicht verändern. Diese ist vorrangig an dauerhafter Stabilität und gegenseitigem Vertrauen ausgerichtet und wird von wirtschaftlichen Tatsachen untermauert.

Dies gründet nicht zuletzt auf handfesten außenwirtschaftlichen Interessen. Russlands ist Deutschlands größter Energieversorger mit Gas und Öl. Unter den deutschen Handelspartnern in Osteuropa hat sich Russland inzwischen an die erste Stelle vorgeschoben. Auch wenn deutsche Unternehmen sich weiterhin über die russische Bürokratie beklagen, hat sich das Geschäftsklima nach Darstellung der deutschen Wirtschaftsverbände in der Ära Putin spürbar verbessert; insbesondere sind Beschwerden von Investoren über willkürliches Handeln der Justiz und Zollbehörden weniger geworden.

Dies wird durchaus als ein Erfolg der „gelenkten Demokratie“ in Russland gesehen. Letztlich kommen die stabilen Machtverhältnisse, wie sie die kommenden russischen Parlaments- und Präsidentenwahlen verheißen, der deutschen Erwartung nach Stetigkeit entgegen – und dies unabhängig davon, dass von hiesiger Seite unverändert das Primat der

Demokratie betont wird, womit die Möglichkeit von Regierungswechseln verbunden ist.

Auch wenn die Bundeskanzlerin die Frage der Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik stärker akzentuiert als ihr Vorgänger – die deutsche Führungselite wird sich letztlich mit einem moderat-autoritären Kurs in Russland zufriedengeben, sofern eine Tendenz zum Rechtsstaat erkennbar bleibt und es nicht zu größeren Verwerfungen im Inneren (Menschenrechtsverletzungen) oder gravierenden Krisen in den Außenbeziehungen Russlands, also im schlimmsten Fall zu gewaltsamen Konflikten mit den Nachbarstaaten, kommt. Fortschritte im bilateralen Verhältnis werden dabei von Berliner Seite an einer Messlatte einzelner Faktoren gemessen werden. Dies betrifft neben der zugrunde liegenden Einschätzung der inneren Zustände Russlands (d.h. das Ausmaß der politischen Freiheiten und den Abbau von Korruption) besonders Erfahrungen in den unmittelbaren Beziehungen, z.B. bei gemeinsamen Großprojekten wie der Ostsee-Gaspipeline, und den Gesamteindruck von der Berechenbarkeit der russischen Außenpolitik im europäischen Rahmen.

Energiesicherheit: Deutschlands prekäre Lage

Die letztgenannten Aspekte lassen sich anhand der Energiebeziehungen verdeutlichen. Das Interesse an nationaler Energieversorgungssicherheit ist dabei im Lichte der Versorgungsunterschiede zwischen Deutschland und den anderen großen Ländern Europas zu betrachten. Deutschlands Lage ist hier verschieden zur Situation anderer EU-Staaten, weil Deutschland als einziges der westeuropäischen Industrieländer über kein eigenes Öl- oder Gasunternehmen mit signifikanter Förderung und Zugang zu ausländischen Förderkapazitäten verfügt. In Denkfabriken wie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) warnen Fachleute, dass

der Energiegroßverbraucher Deutschland im Notfall nicht auf einen Konzern zurückgreifen könne, der bei Versagen des Marktes zeitweilig die Versorgung zu garantieren imstande wäre (die Konzerne E.ON und RWE agieren als Importeure und Versorger von Gas, treten aber selbst als Gasproduzenten nicht entscheidend in Erscheinung).

Die nationale Energieversorgung ist daher abhängig von einem gleichmäßigen Funktionieren des Marktes, dessen Allokationsmechanismen sich auch und speziell im Krisenfall bewähren müssen. Von daher ist die beachtliche Nervosität auf deutscher Seite über die Erschütterungen in den russischen Energiebeziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn zu verstehen. Die russischen Zusicherungen, die bilateralen Energiebeziehungen beruhten auf einem Vertrauensverhältnis, konnten somit vorhandene Zweifel nicht ausräumen, weil Deutschland eine energiepolitische Abhängigkeit befürchtet. So hat der zugespitzte „Gaskonflikt“ mit der Ukraine zum Jahreswechsel 2005/2006 einen Stimmungsumschwung in ganz Europa herbeigeführt. Als russische Manager kurzfristig der Ukraine das Gas abdrehten und in einigen EU-Staaten zeitweilig Lieferschwankungen registriert wurden, erschien die europäische Versorgung unvermittelt in einem prekären Licht.

Seitdem hat in den Verbraucherländern eine anhaltende Debatte zum Thema Energiesicherheit eingesetzt. Ein Modell ist ein europäischer Energiesicherheitsvertrag, dessen Mitglieder sich für den Fall, dass ein Land unverschuldet in Versorgungsschwierigkeiten geriete, zur Lieferhilfe verpflichten würden. Auch in den Verhandlungen um die EU-Reform spielte das Thema eine Rolle. Auf polnisches Drängen hin fand eine Solidaritätsklausel Eingang in den Vertragstext, welche „angemessene Maßnahmen“ im EU-Rahmen vorsieht, falls „gravierende Schwierigkeiten“ in der Energieversorgung einzelner Mitgliedstaaten auftreten.

Weitergehenden Forderungen nach einem kollektiven Energiebündnis – in dem Sinne, dass der Bau neuer Pipelines oder die Erweiterung neuer Stränge nicht mehr wie bei der umstrittenen Ostseegaspipeline bilateral beschlossen werden könnten –, stellt die Bundesregierung einen kooperativen Ansatz entgegen, der auf eine Vertiefung des EU-Energiedialogs mit Russland hinausläuft. Deutschland hat mit Russland gute Erfahrungen als zuverlässiger Energielieferant gemacht. Bezeichnend für den Stil der deutschen Außenpolitik ist die Absicht, die Verflechtung so weit zu treiben, dass machtpolitische Reflexe (wie Lieferstopps usw.) aus dem Energiebereich auf Dauer ferngehalten werden können. Welche Richtung die Diskussion um die Versorgungssicherheit im Krisenfall künftig einschlagen wird, ist offen. Letztlich wird aber auch Deutschland darauf hinwirken, dass Europa in Fragen der Energiesicherheit verstärkt „mit einer Stimme“ spricht.

Gegensätze im außenpolitischen Grundverständnis

Eine Schwierigkeit der deutsch-russischen Beziehungen ruht in dem unterschiedlichen außenpolitischen Grundansatz. Russland betreibt eine selbstbewusst an geopolitischen Interessen orientierte Politik, die im Einzelfall nicht vor Elementen von Drohung und Gegendrohung zurückschreckt. Als Beispiel ist der Raketenstreit mit den USA, Polen und der Tschechischen Republik zu erwähnen. Die Einbindung des Landes in die in den letzten Jahren ausgebauten internationalen Strukturen ist nur teilweise vollzogen worden (G8), ansonsten teilweise blockiert (WTO) und vor allem in sicherheitspolitischen Fragen nach einer vorübergehenden Annäherung steckengeblieben. Enttäuschungen Russlands im weltpolitischen Verhältnis zu den USA konnten im Zuge des Irak-Streits zeitweise mit der Hoffnung auf ein Dreieck Paris-Berlin-Moskau oder durch eine

vermehrte Hinwendung nach Asien überspielt werden. Auch vor dem Hintergrund des bevorstehenden Präsidentenwechsels in den USA und der Wiederannäherung Frankreichs an Amerika unter Präsident Sarkozy erscheint die Phase des Irakkrieges jedoch aus heutiger Sicht nur als Rückschlag, nicht als ein anhaltender Bruch in den deutsch-amerikanischen Beziehungen.

Um es klar zu sagen: Die russischen Erwartungen an eine stärker an nationalen Interessen orientierte deutsche Außenpolitik drohen jetzt und in der Zukunft enttäuscht zu werden. Von der Moskauer Elite ist bis heute nicht akzeptiert worden, in welchem hohem Maße die deutsche Außen- und Wirtschaftspolitik durch Vernetzung in die bestehenden EU-Strukturen geprägt ist. Die Bundesregierung mag z.B. im Einzelfall Verständnis für eine russische Sichtweise zu einzelnen Streitpunkten mit Polen aufbringen; dies ändert jedoch für Deutschland bei auftretenden Konflikten nichts an der Pflicht zur Solidarität mit allen EU-Mitgliedern.

Hinzu kommt, dass ein wachsendes Maß an Unklarheit über einige Faktoren der russischen Politik zu verspüren ist. An die erste Stelle gehört hier die Frage nach dem grundsätzlichen Charakter der russischen Beziehungen zum Westen, speziell zu den Vereinigten Staaten. Unsicher ist ferner, welches Gewicht Russland als weltpolitischem Akteur in einem größeren Zeitraum von zehn oder zwanzig Jahren zukommen wird. So positiv hierzulande auch das wirtschaftliche Potenzial Russlands bewertet wird: Fachleute verweisen kritisch darauf, dass Russland die Einnahmen aus dem Energie- und Rohstoffhandel in zu geringem Maße in die Verbesserung der eigenen Infrastruktur investiert – eine Stoßrichtung, an welche deutsche Unternehmen natürlich auch eigene wirtschaftliche Interessen knüpfen.

Ein Beispiel für die Probleme bietet der Kosovo-Konflikt. Die russische Führung trägt den Streit um die Unabhängigkeit der abtrünnigen

Provinz offen aus und stärkt Serbien den Rücken um den Preis, dass eine tragfähige Lösung auch diesmal nicht zustande kommt. Moskau erkennt, welche wirtschaftliche und politische Belastung der schwelende Konflikt für den Südosten Europas darstellt – und will vielleicht nicht hinnehmen, dass der Balkanraum in der Sprache der Geopolitik, die sonst in Russland beliebt ist, zur europäischen und damit auch deutschen Einflussosphäre zählt. Niemand anders als die EU und nicht zuletzt Deutschland wird die Anstrengungen finanzieren, den zersplitterten postjugoslawischen Raum, einschließlich Serbien, wirtschaftlich zu unterstützen und längerfristig in die europäischen Gemeinschaftsstrukturen einzubinden.

Konkurrierende deutsche Denkschulen

Aus deutscher Sicht wird stärker, als dies in Moskau bewusst ist, die innere Entwicklung Russlands die deutsche Meinungsbildung psychologisch beeinflussen. Ein Prüfstein wird darin gesehen, ob die Opposition in den russischen Institutionen (Parlament, Regionen und Stadtverwaltungen) auch nach den Parlaments- und Präsidentenwahlen einen Platz behaupten kann. In einem ungünstigen langfristigen Szenario würde sich in Russland die Symbiose aus Staat und Wirtschaft verstärken. Während Russland seinerseits offene Märkte einfordert, würde es sich umgekehrt in den meisten wichtigen Sektoren gegen auswärtigen Einfluss abschotten. Seinen Energiereichtum würde das Land bei der Verfolgung geopolitischer Interessen offen oder indirekt geltend machen. Deutschland würde dann umso mehr versuchen, eine drohende energiepolitische Abhängigkeit von Russland abzuwenden.

Es ist nicht zu übersehen, dass es in Deutschland verschiedene Denkschulen zu Russland gibt. Ihre Träger sind verteilt im Staatsapparat, den Medien, der Wirtschaft oder den politischen Beratungsinstitutio-

nen. Konkret werden auf dem Feld der Energiesicherheit die beiden Alternativen „Gemeinsame (europäische) Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland“ propagiert. Neben der Energiepolitik stehen im bilateralen Verhältnis die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen und die Frage möglicher Unternehmensbeteiligungen im Vordergrund. Vertreter der Bundesregierung und Spitzenpolitiker, so z.B. der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers, haben die Sorge vor einer zu großen Macht Russlands in deutschen Schlüsselindustrien ausgedrückt. Von der Wirtschaft werden solche Vorbehalte in der Regel nicht geteilt. Möglich ist, dass ein Gewöhnungseffekt einsetzen wird. Erste Erfahrungen mit russischen Großinvestitionen werden in dieser Hinsicht prägend sein. Im Gegenzug wird man indes eine Erleichterung deutscher Beteiligungen in russischen Wirtschaftssektoren erwarten – und hier liegt wie erwähnt ein kritischer Punkt.

Im weltpolitischen Rahmen wird in den nächsten Jahren der Fortgang der russisch-amerikanischen Beziehungen das Umfeld des deutsch-russischen Verhältnisses entscheidend beeinflussen. Hier stehen die Aussichten nicht unbedingt schlecht. Mittelfristig zeichnet sich in Amerika unter dem Motto „Sicherheit zuerst“ ein Paradigmenwechsel in der Außenpolitik ab. Die USA haben im Mittleren Osten die Erfahrung gemacht, dass ein überhastetes Streben nach Demokratisierung die vorrangig angestrebte internationale Sicherheit untergraben hat. Von dieser Neubewertung profitiert auch der Gedanke einer verbesserten strategischen Kooperation mit Russland. Dies sollte dazu führen, dass sich in Amerika die russlandkritische Haltung spätestens nach der Präsidentenwahl abschwächt.

Weiterhin ist in vielen Bereichen ein Entgegenkommen zwischen Russland und den westlichen Staaten in Globalisierungsfragen möglich, also in der Klimaschutzpolitik, der gemeinsamen Haltung gegenüber der

aufstrebenden Industriemacht China oder kurzfristig bei der Frage der immer noch ausstehenden russischen WTO-Mitgliedschaft. In Deutschland spielt die Auseinandersetzung mit den Folgen und Risiken der Globalisierung heute eine zunehmend dominierende Rolle in der weltpolitischen Agenda. Schon vor Jahren wurde daher dem Beitritt Russlands zum Kyoto-Protokoll ein hoher Symbolwert beigemessen als Beispiel dafür, dass beide Länder in Fragen der internationalen Ordnungspolitik zumindest in Ansätzen gemeinsame Strategien verfolgen können – in dem genannten Fall sogar in Konkurrenz zur US-Administration.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen russlandpolitischen Denkschulen in Deutschland sind letztlich eine Konsequenz divergierender Erwartungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung in Russland. Davon abgesehen bleibt die politische und wirtschaftliche Einbindung Moskaus das unbestrittene Leitbild der deutschen Russlandpolitik. Einer Verbesserung der Beziehungen stehen aber die geschilderten Gegensätze im außenpolitischen Grundverständnis zwischen den Führungseliten beider Staaten entgegen. Es wird in der Tat wechselseitig eine intellektuelle Anstrengung erfordern, ein verbessertes Verständnis für die außenpolitisch-strategische Kultur des jeweiligen Partnerlandes aufzubringen. Die Neujustierung des bilateralen Verhältnisses in den kommenden Monaten verspricht jedenfalls spannend zu werden, und dies nicht nur infolge der zu erwartenden personellen Verschiebungen nach den russischen Wahlen.