

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Der Blick der Anderen

Deutsche Ostpolitik aus Sicht der Partner

MATTHIAS JOBELIUS UND PEER TESCHENDORF (HRSG.)

April 2017

- Nach anfänglicher Sorge vor einem Wiedererstarken Deutschlands nach der Wiedervereinigung wuchsen mit der Zeit die Erwartungen an Deutschland, sich außenpolitisch gemäß seinem wirtschaftlichen und politischen Gewicht einzusetzen.
- In der Ukraine-Krise war zu beobachten, dass Deutschland diese neue Rolle zunehmend akzeptiert. Zugleich zeigt sich in den Bewertungen der deutschen Ostpolitik seitens der Partner aber deutlich, was mit den Erwartungen an ein stärkeres deutsches Engagement verbunden wird.
- Die Heterogenität der Erwartungen, Interessen und Sorgen – insbesondere in Bezug auf Russland und die Krim-Annexion –, erschweren eine gemeinsame Politik der EU. Deutschlands Haltung gegenüber Russland wird zwar von vielen als zu zurückhaltend angesehen, dennoch wird eine koordinierende Rolle Berlins in der EU-Ostpolitik akzeptiert.
- Der Wunsch nach einer stärkeren Rolle Deutschlands ist folglich nicht als Aufforderung zu Führung oder gar Dominanz zu verstehen. Vielmehr wird erhofft, dass Deutschland die Koordination und Integration der Partner innerhalb der EU ermöglicht.



Eine europäische Ostpolitik Deutschlands – Koordination statt Dominanz	3
<i>Peer Teschendorf</i>	
Über die Furcht vor einer deutsch-russischen Allianz auf Kosten Polens – die polnische Sicht auf die Ostpolitik Deutschlands	7
<i>Roland Feicht</i>	
Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus Estland, Lettland und Litauen	10
<i>Tobias Mörschel</i>	
Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus der Ukraine	14
<i>Matthes Buhbe und Maria Koval</i>	
Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus Rumänien	18
<i>Stephan Meuser</i>	
Georgiens Blick richtet sich auf Deutschland	22
<i>Felix Hett und Julia Bläsius</i>	
Deutschlands Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus der Russischen Föderation	25
<i>Mirko Hempel und Jens Hildebrandt</i>	
Deutschlands Ostpolitik aus Brüsseler Perspektive	29
<i>Uwe Optenhögel und Marco Schwarz</i>	
Deutsche Ostpolitik aus Sicht der USA	33
<i>Michael Kimmage</i>	
Frankreich und die deutsche Ostpolitik	37
<i>Stefan Dehnert</i>	
Deutschlands Osteuropapolitik – eine italienische Perspektive	40
<i>Riccardo Alcaro</i>	
Die Wahrnehmung der deutschen Ostpolitik in Finnland und Schweden	44
<i>Christian Krell</i>	

Eine europäische Ostpolitik Deutschlands – Koordination statt Dominanz

Peer Teschendorf

»Deutschland ist ein bisschen zu groß und wirtschaftlich zu stark, als dass wir die Weltpolitik nur von der Seitenlinie kommentieren könnten.« Mit diesen Worten leitete Frank-Walter Steinmeier seine zweite Amtszeit als Außenminister ein und verdeutlichte zugleich, dass die sich häufende Kritik an der außenpolitischen Zurückhaltung Deutschlands ernst genommen wurde. Die Wiedervereinigung hatte dabei zunächst durch die Geschichte begründete Sorgen vor einem Wiedererstarken Deutschlands hervorgerufen. Die teils als Reaktion auf diese Sorgen, teils aufgrund des eigenen Selbstverständnisses begründete außenpolitische Zurückhaltung führte mit der Zeit jedoch zu wachsender Kritik. Das wirtschaftlich stärkste Land sollte sich entsprechend seines Gewichts auch an den internationalen Bemühungen bei Krisen, Konflikten und auch Kriegen engagieren.

2011 brachte der damalige polnische Außenminister Radosław Sikorski in einer Rede in Berlin die veränderten Erwartungen der Partner Deutschlands auf den Punkt: »Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit.« Der Aussage folgte allerdings auch eine Präzisierung: Deutschland müsse bei Reformen führen, aber nicht dominieren. Mit dieser Eingrenzung ist auch der Balanceakt beschrieben, der mit Deutschlands neuer Rolle verbunden ist.

Diese neue Rolle hat Deutschland nur mühsam angenommen. Die Mehrheit der Deutschen will kein größeres außenpolitisches Engagement, wie mehrfach in Umfragen erhoben wurde. Die deutsche Vergangenheit schwingt in dieser Ablehnung mit, aber auch die Kapitulation vor der Komplexität des Weltgeschehens oder die Sorge, für alles zahlen zu müssen. Dennoch begann sich die deutsche Außenpolitik zu ändern: Mit den ersten Beteiligungen an Militäreinsätzen im zerfallenden Jugoslawien, später auch deutlich umfangreicher im Kosovo und in Afghanistan, wurde die Abkehr von der sicherheitspolitischen Zurückhaltung eingeleitet. Begleitet wurde dies von einer stärkeren gestalterischen Rolle – unter anderem in der EU –, wie

es im Rahmen der Finanzkrise deutlich, allerdings auch kritisiert wurde.

Außenpolitik in schwierigen Zeiten

Gerade während der Finanzkrise verdeutlichte die angenommene Führungsrolle Deutschlands innerhalb der EU, wie schwierig außenpolitisches Handeln geworden ist. Der primäre außenpolitische Handlungsrahmen in der EU ist durch wachsende Herausforderungen geprägt und wurde mit den Erweiterungen zunehmend komplexer. Die Krisen der letzten Jahre verschärften diese Konflikte zusehends; und wachsende nationalistische Strömungen fordern den Konsens der internationalen Zusammenarbeit auch grundsätzlich heraus. Zugleich nehmen die Herausforderungen im Umfeld der EU weiter zu. Auf die arabischen Revolutionen und den Syrienkrieg mit den darauf folgenden Flüchtlingsströmen muss die EU weiterhin reagieren. Mit der Ukraine-Krise kehrten gar Krieg und die gewaltsame Veränderung von Grenzverläufen nach Europa zurück, sodass nun selbst die vor vierzig Jahren in Helsinki gefundene Sicherheitsordnung auf dem Kontinent infrage steht.

Will die EU hier gehört werden, muss sie mit einer Stimme sprechen. Dadurch wird Außenpolitik in einem Europa der (noch) 28 zu einem höchst komplexen Unterfangen. Die größte Schwierigkeit besteht darin – trotz aller gemeinsamen Gremien, Gipfel und Beschlüsse –, die Interessen, Sorgen und Ängste aller Staaten der EU zu verstehen und angemessen zu berücksichtigen bzw. klug zu kommunizieren, warum dies nicht möglich ist. Die Stärke der EU ist nicht das Gewicht einiger großer Staaten, sondern die Fähigkeit, eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Staaten hinter einer Idee zu vereinigen. Jede Nation, die zur Führung in der ein oder anderen politischen Frage aufgerufen wird, muss dieses komplexe Spiel einer verhandelten Außenpolitik beherrschen, größte Empathie auch mit den kleinsten Staaten der EU aufbringen und die eigenen Interessen ein Stückweit hintenanstellen.

Die Ukraine-Krise – Testfall für die deutsche Außenpolitik

Deutschland ist insbesondere im Rahmen der Ukraine-Krise in diese Führungsrolle gekommen. Der Konflikt mit Russland um die Annexion der Krim sowie die Einmischung in der Ost-Ukraine stellten die deutsche Außenpolitik vor besondere Probleme. Im Selbstverständnis einer Zivilmacht steht Deutschland für multilaterale Kooperationen, die Bedeutung internationaler Verträge und Organisationen sowie den Primat der Konfliktaustragung mit friedlichen Mitteln. Russland fordert diese Konzepte heraus und versucht mit der Krim-Annexion ein anderes Modell zu etablieren, das dem deutschen Verständnis diametral entgegengesetzt ist. Zugleich besteht zu Russland eine besondere Beziehung, die nicht nur durch die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs, sondern auch infolge einer langen Geschichte des Austauschs und der diplomatischen Verhandlungen gereift ist. Die Politik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Sowjetunion und den Staaten Mittel- und Osteuropas war neben der Einbindung in den Westen und der Integration in die Europäische Union stets eine Konstante und eine Priorität der westdeutschen Außenpolitik. Die Teilung Deutschlands, wodurch DDR und Bundesrepublik zu Frontstaaten im Kalten Krieg wurden, sowie die geopolitische Lage Gesamtdeutschlands im Zentrum Europas waren dabei bis 1989 der Referenzrahmen.

Die Ostpolitik Willy Brandts, die unter Anerkennung der historischen Verantwortung Deutschlands eine Aussöhnung mit den östlichen Nachbarn suchte, ist vor diesem Hintergrund als Versuch zu sehen, über KSZE und später OSZE einen Rahmen für Frieden und Sicherheit in Europa zu schaffen. Erst mit der Auflösung der Sowjetunion und dem Ende des Warschauer Paktes legte das wiedervereinigte Deutschland die letzten Beschränkungen seiner Souveränität aus der Nachkriegsära ab und wurde nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch zu einem globalen Akteur. Doch auch unter den veränderten geopolitischen Vorzeichen blieben Russland sowie Mittel- und Osteuropa eine Priorität deutscher Außen- und Außenwirtschaftspolitik. So engagierte sich Deutschland in besonderem Maße bereits in der EU- und NATO-Osterweiterung. Und als der Konflikt um die Ukraine eskalierte, war es eine logische Fortsetzung dieser Politik, sich hier besonders um Lösungen zu bemühen. Dies schloss sowohl eine intensive Bewerbung der EU-Sanktionspolitik als auch die trotz der schwierigen Lage

kontinuierlich vorangetriebenen Verhandlungen im Normandie-Format ein, die letztlich in Minsk I und Minsk II mündeten. Deutlich wurde bei diesen Bemühungen auch, dass für die deutsche Außenpolitik weiterhin das Verständnis vorherrschend ist, dass die bestehenden Herausforderungen nur gemeinsam mit den Partner der EU zu lösen seien.

Ob dies allerdings auch von den anderen Partnern so gesehen wird, soll in dieser Publikation beleuchtet werden. In den kurzen Länderanalysen wird betrachtet, wie Deutschlands Rolle aus der jeweiligen Perspektive gesehen wird, welche Erwartungen an Deutschland gerichtet werden und wie sehr sich die Partner Deutschlands berücksichtigt fühlen. Dabei wurden mit der Ukraine, Polen und den baltischen Ländern Staaten befragt, die von der aktuellen Krise stark betroffen sind. Zudem werden mit Rumänien, Italien, Frankreich, Schweden und Finnland weitere EU-Partner betrachtet, die gegenüber Russland unterschiedliche Positionen bezogen haben. Mit Georgien soll das Bild durch einen Partner ergänzt werden, der zum einen eine EU-Ausrichtung, zum anderen aber auch eine schwierige Beziehung zu Russland aufweist. Nach Westen geht der Blick auch über die Grenzen der EU hinaus bis nach Amerika. Und mit Russland wird letztlich auch die Perspektive der derzeitigen »Gegenpartei« berücksichtigt.

Allerdings geht es hierbei nicht um eine Evaluierung deutscher Osteuropapolitik im Sinne einer Einschätzung in richtig oder falsch. Vielmehr steht dahinter der Gedanke, dass Deutschland nur dann eine koordinierende Rolle in der verhandelten Außenpolitik der EU wahrnehmen kann, wenn es die Interessen, Einschätzungen und Wünsche der Partner kennt. In den kurzen Beiträgen werden diese angerissen; zugleich wird beleuchtet, wie gut die Partner selbst die Politikgestaltung in Deutschland verstehen. Wird Deutschland nur mit einem Gesicht oder einer Position wahrgenommen? Erkennt man auch außerhalb des Landes, dass die Außenpolitik in Deutschland verhandelt werden muss und oft gegensätzliche Positionen ausgeglichen werden müssen?

Koordination, aber keine Dominanz

Trotz der aufgrund historischer Erfahrungen oder aktueller politischer Konstellationen unterschiedlichen Perspektiven in den betrachteten Ländern, lassen sich doch

einige vergleichbare Trends finden. Deutlich wird vor allem, dass die herausgehobene Bedeutung Deutschlands im aktuellen Konflikt mit Russland akzeptiert und häufig auch positiv gesehen wird. Deutschlands wirtschaftliche und politische Stärke wird dabei als hilfreich betrachtet. Zudem ist diese Akzeptanz nicht nur bei den baltischen Staaten oder der Ukraine vorhanden, die sich einer direkten Gefahr ausgesetzt sehen und somit jede Unterstützung begrüßen, sondern auch in Polen, welches sich selbst aktiv in der Konfliktregulierung engagierte. Auch in Frankreich werden die deutschen Bemühungen im Sinne eines Schulterchlusses der EU gegenüber Russland akzeptiert.

Mit dieser Unterstützung sind natürlich sehr unterschiedliche Erwartungen verbunden, welche die deutsche Diplomatie austarieren muss. Vor allem hinsichtlich der Härte, die gegenüber Russland gefordert wird, weichen die Positionen deutlich voneinander ab. Von der Vorstellung einer neuen Containment-Politik gegenüber Russland (z. B. Rumänien) bis hin zum Wunsch, den Dialog mit Russland aufrechtzuerhalten und den Konflikt nicht weiter eskalieren zu lassen (z. B. Finnland) sind alle Positionen vertreten.

Deutschland kommt hier eine integrative Rolle zu. Obwohl die deutsche Verhandlungsbereitschaft von einigen Staaten als Schwäche angesehen wird, sind diese Staaten dennoch bereit, ihre Position zugunsten einer geeinten EU-Position zurückzustellen – allerdings nur, wenn die eigene Position dabei auch gehört und ernst genommen wird sowie bestehende Erfahrungen einbezogen werden.

Neben der grundsätzlichen Zustimmung zu Deutschlands Rolle, bestehen aber auch weiterhin Ängste vor einer deutschen Dominanz. In Polen wird die Geschichte in Erinnerung gerufen und vor einer Einigung zwischen Berlin und Moskau zulasten der dazwischenliegenden Staaten gewarnt. Die Geschichte spielt auch in der Ukraine eine wichtige Rolle, vor allem wenn in der deutschen Debatte eine Reduktion des Zweiten Weltkrieges auf den Kampf zwischen Deutschland und Russland vermutet wird, was die anderen Staaten der Sowjetunion und ihre Opfer auszublenden droht. Auch hier deutet sich die Sorge an, nicht ausreichend wahrgenommen zu werden.

Ebenso tauchen immer wieder Befürchtungen auf, dass Deutschland im Interesse seiner eigenen Wirtschaft die

Interessen Gesamteuropas und insbesondere der kleineren Staaten hintenanstellen könnte. Geradezu symbolhaft scheint hierbei das »Nord Stream«-Projekt, für das weder die direkt betroffenen Staaten Sympathien hegen, wie die Ukraine, das Baltikum oder auch Schweden, noch Staaten wie beispielsweise die USA, die nicht direkt betroffen sind. Dass selbst außereuropäische Akteure hier große Probleme sehen, ist bemerkenswert und verdeutlicht, dass bei diesem Projekt nicht nur Fragen über ökonomische Vor- und Nachteile bedeutend sind. Vielmehr manifestiert sich hier die Sorge vor einer zu starken Interessenpolitik der größten Wirtschaftsmacht in Europa sowie einer zu engen Verbindung zu Russland.

Gleichfalls muss berücksichtigt werden, dass Deutschland in der außenpolitischen Diskussion dieser Länder zwar mehr wahrgenommen wird, jedoch häufig das Verständnis für die unterschiedlichen Positionen innerhalb Deutschlands fehlt. Dies basiert entweder auf dem Verständnis von Politik als Top-down-Prozess, der die Regierungsführung an der Spitze sieht und damit die weiteren Akteure im politischen Aushandlungsprozess unterschätzt, oder auf einer fehlenden Kenntnis der Grundlagen deutscher Ostpolitik. Mit der Brandtschen Ostpolitik werden, wenn überhaupt, sehr unterschiedliche Dinge assoziiert: So steht sie in einigen Fällen für eine sozialdemokratische Schwäche gegenüber Russland, andererseits wird darin aber auch die Gefahr gesehen, dass Deutschland sich vom Westen weg Richtung Osten orientieren könnte.

Weniger bedacht auf die Führungsrolle Deutschlands sind naturgegeben sowohl die USA als auch Russland. Während sich Washington trotz einer in Teilen abweichenden Strategie gegenüber Russland mit den deutschen Bemühungen arrangieren kann und darin sogar Vorteile sieht – beispielsweise im Gesprächskanal im Rahmen des Normandie-Formats –, kommt Russland zu einer anderen Einschätzung. Obwohl Deutschland als größtem Staat der EU durchaus seine Bedeutung zugebilligt wird, sieht man als Verhandlungspartner für die zentralen Fragen um Macht und Einfluss in Osteuropa vor allem die USA. Diese Fokussierung auf den großen Kontrahenten und die Vorstellung von der eigenen Großmachtrolle führt zu einem öffentlichen Diskurs, der Deutschland auch schon mal seine Eigenständigkeit abspricht. Die diplomatischen Fäden zu Deutschland werden dennoch gehalten.

Deutschlands Rolle als Integrationszentrum der europäischen Außenpolitik

Aufgrund der Krisen in und um die EU einerseits sowie der relativen Stabilität Deutschlands andererseits werden die Erwartungen an die deutsche Rolle hoch bleiben. Daran wird man sich sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik gewöhnen müssen. Zugleich darf diese Nachfrage nach deutscher Führung nicht falsch interpretiert werden. Im Rahmen der Ukraine-Krise wurde deutlich, was genau von Deutschland erwartet wird. Die europäischen Partner erhoffen sich vor allem die Fähigkeit, einen Konsens innerhalb der EU zu erzeugen und somit Geschlossenheit gegenüber Russland zu demonstrieren. Es geht folglich nicht darum, eine deutsche Ostpolitik mit der Macht der größten Volkswirtschaft durchzusetzen, sondern eine gemeinsame Position zu finden und diese auch zu vertreten. Immer dort, wo es den Anschein macht, dass Deutschland nur für seinen Vorteil verhandelt oder über die gemeinschaftlichen Ziele hinweg geht, wird schnell Kritik laut.

Auch von außerhalb der EU, insbesondere von Russland, ist häufig die Perspektive vorherrschend, es würde reichen, mit Deutschland zu verhandeln, da es in der EU den Ton angebe. Hier muss eine kluge Außenpolitik immer wieder betonen, dass Deutschland nicht alleine handeln kann oder will. Der Erfolg einer EU-Außenpolitik wird zunehmend vom Können einer kommunikativen Integration aller Akteure abhängen. Damit dies gelingt, muss viel in den Austausch mit den Partnern investiert werden, um die jeweiligen Erfahrungen, aber auch Interessen abzufragen und zu verstehen. Gleichzeitig wird die Fähigkeit gebraucht, sich hinter die gemeinsame Position zu stellen, auch wenn dies für den eigenen Staat nicht nur positive Folgen hat.

Die andauernde Diskussion über eine deutsche Ostpolitik in den letzten Monaten ging daher eventuell auch in die falsche Richtung. Deutschland alleine wird in Osteuropa wenig erreichen können. Als Teil der EU und als ein Integrationszentrum der europäischen Außenpolitik allerdings schon.

Über die Furcht vor einer deutsch-russischen Allianz auf Kosten Polens – die polnische Sicht auf die Ostpolitik Deutschlands

Roland Feicht

Die deutsche Ostpolitik wird in Polen vor allem mit Blick auf den aktuellen Stand der deutsch-russischen Beziehungen wahrgenommen und diskutiert. Aus polnischer Sicht ist Russland der größte destabilisierende Faktor in der Region; vor diesem Hintergrund wurde der Kurswechsel in der deutschen Ostpolitik im Anschluss an die russische Annexion der Krim positiv aufgenommen. Es wurde allgemein begrüßt, dass Deutschland – zumindest vorübergehend – die Entspannungspolitik gegenüber Russland aufgab.

Die polnische Ostpolitik

Die polnische Ostpolitik nach 1989 stützte sich weitgehend auf die sogenannte Giedroyc-Doktrin, die unter anderem die Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen von Ländern wie der Ukraine oder Belarus postulierte. Die Existenz unabhängiger und demokratischer Staaten im Osten Europas und das gleichzeitige Bemühen um eine Fortführung des Dialogs mit Russland gelten als Säule der polnischen Ostpolitik. Die Unterstützung polnischer Politiker_innen – auch des damaligen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski – für die sogenannte »Orangene Revolution« in der Ukraine im Jahr 2004 oder auch die Teilnahme von Präsident Lech Kaczyński an einer Kundgebung in Tiflis während des georgisch-russischen Konflikts im Jahr 2008 entsprachen der Logik der seit dem Fall des Kommunismus verfolgten polnischen Ostpolitik.

Das bekannteste Beispiel für die Umsetzung der Giedroyc-Doktrin auf EU-Ebene ist die 2009 initiierte Östliche Partnerschaft. Einen Wendepunkt in der polnischen Wahrnehmung der Politik Russlands markierten der ukrainische Euromaidan sowie die russische Annexion der Krim und der Ausbruch des Konflikts in der Ostukraine im Jahr 2014. Man fürchtet eine mögliche weitere Destabilisierung der Lage im Osten Europas. Angesichts dessen verschärfte sich die polnische Rhetorik in Bezug auf Russland; ebenso wurde die Frage der NATO-Sicherheitsgarantien und der politischen Solida-

rität innerhalb der EU für Polen zu einem Anliegen von zentraler Bedeutung. Trotz des politischen Wandels im Jahr 2015 hat sich diese grundsätzliche Orientierung in der polnischen Ostpolitik nicht geändert. Sie gilt über alle Parteigrenzen hinweg. Auch die Bedeutung des internationalen Engagements und der Unterstützung für die Unabhängigkeit sowie die proeuropäische Richtung der osteuropäischen Staaten bleiben unter der jetzigen Regierung wichtig.

Die traditionelle, von Willy Brandt begründete sozialdemokratische deutsche Ostpolitik zielt nach weit verbreiteter polnischer Auffassung auf Dialog, Inklusion und die Vermeidung jeglicher Aktivitäten, die von Russland als Provokation oder Verschärfung der Beziehungen aufgefasst werden könnten. Polen vertritt im Verhältnis zu Russland eine gegensätzliche Auffassung. Aus polnischer Sicht ist es sinnvoller, auf die von Russland betriebene Politik mit adäquaten Mitteln zu reagieren – bei gleichzeitiger Bereitschaft zur Aufnahme eines politischen Dialogs, sofern die russische Seite entsprechenden Willen zeigt. Hoffnungen in Deutschland auf eine Lockerung der Position Russlands infolge einseitiger Zugeständnisse seitens der Europäischen Union und insbesondere Deutschlands hält man hingegen für naiv.

Kritischer Blick auf das Normandie-Format

Das Engagement Deutschlands auf dem Gebiet der Ostpolitik wurde in den vergangenen Jahren vor allem im Hinblick auf vier große Themenfelder diskutiert: die deutschen Bemühungen um ein Ende des russisch-ukrainischen Konflikts, die damit verbundene deutsche Haltung zur Beibehaltung der gegen Russland verhängten EU-Sanktionen, die Bündnisaktivitäten im Rahmen der NATO – insbesondere die Stärkung der Ostflanke der Allianz – sowie die deutsch-russischen Verhandlungen über den Bau der Ostsee-Pipeline »Nord Stream II«.

Die sogenannte ukrainische »Revolution der Würde«, in der sich die proeuropäische Einstellung der Ukrainer_in-

nen manifestierte, war für die polnische Diplomatie ein Beweis für die Richtigkeit des von ihr eingeschlagenen Weges. Zudem ermöglichte sie es Polen, die Rolle zu betonen, die das Land in der EU-Ostpolitik spielen möchte. In den Kommentaren zur Übereinkunft zwischen der Opposition und Präsident Janukowytsch wurde darauf hingewiesen, dass die Verständigung auf Vermittlung der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens zustande kam. Dass die weiteren Verhandlungen im Rahmen der Minsker Gespräche und des Normandie-Formats ohne polnische Vertreter_innen geführt wurden, verstand man gleichwohl nicht als böswilligen Versuch der westlichen Staaten, darunter Deutschland, den polnischen Einfluss auf die EU-Ostpolitik einzuschränken. Dies ist umso bemerkenswerter, als Präsident Andrzej Duda im Jahr 2015 ein alternatives Gesprächsformat unter Beteiligung einer größeren Staatengruppe vorgeschlagen hatte, das von den ausländischen Partnern einschließlich der Ukraine abgelehnt worden war. Im Mittelpunkt der Kommentare bezüglich des deutschen Engagements zur Lösung des ukrainisch-russischen Konflikts stand Bundeskanzlerin Angela Merkel, die in Polen allgemein als maßgebliche Architektin der grundsätzlich positiv wahrgenommenen deutschen Ostpolitik nach der Krim-Annektion gesehen wird.

Verschärfung der deutschen Haltung gegenüber Russland

Die merkliche Verschärfung der deutschen Haltung gegenüber Russland nach Beginn der Krise in der Ukraine wurde in Polen wohlwollend registriert. Dass Deutschland die Verhängung und spätere Beibehaltung von Sanktionen gegen Russland unterstützte, ist aus polnischer Sicht – unabhängig politischer Ausrichtungen – die adäquate und richtige Reaktion auf Wladimir Putins aggressives Vorgehen in der Ukraine. Da man in Polen fürchtet, Russland könne seine aggressive Politik fortsetzen, um die Region weiter zu destabilisieren, treffen alle Vorstöße deutscher Politiker_innen zur Aufhebung oder Lockerung der Sanktionen auf Skepsis oder Ablehnung.

Ein Beleg dafür waren unter anderem die Pressestimmen zu Frank-Walter Steinmeiers Kandidatur für das Amt des Bundespräsidenten. Man verwies dort auf seine angeblich konziliante Haltung in den Beziehungen zu Russland, die nach polnischer Auffassung aus Naivität und

Unkenntnis der russischen Verhältnisse resultiert. Diese Sicht wird derzeit auch auf den SPD-Kanzlerkandidaten Martin Schulz projiziert. Angela Merkel gilt den meisten Medien und Politiker_innen hingegen als diejenige, die ein Einlenken der deutschen Politik auf einen allzu russlandfreundlichen Kurs verhindert. Erkennbar wird dies unter anderem in der leichten Akzentverschiebung in der Rhetorik von Politiker_innen des Regierungslagers. Nach dem britischen Votum für den Brexit wandte sich die PiS-Regierung, die bis dahin Großbritannien als Polens wichtigsten Partner in der EU angesehen hatte, anderen europäischen Partnern zu, darunter auch Deutschland. Ein Beispiel für die veränderte Rhetorik zum deutsch-polnischen Verhältnis ist das Interview von Jarosław Kaczyński mit der BILD-Zeitung, in dem Kaczyński mit Blick auf die Bundestagswahlen 2017 einen Sieg Angela Merkels als die für Polen günstigste Variante bezeichnete.

NATO-Verpflichtungen Deutschlands in Litauen

Vor dem Hintergrund des russisch-ukrainischen Konflikts intensivierten die NATO-Mitgliedsstaaten ihre Bemühungen um eine stärkere Präsenz der Allianz in der Region. Für Polen war die im Juli 2016 auf dem NATO-Gipfel in Warschau getroffene Entscheidung über eine Verstärkung der Ostflanke des Bündnisses von entscheidender Bedeutung. Obwohl Polen auf dem Feld der Sicherheitspolitik nicht Deutschland, sondern die USA als strategischen Verbündeten ansieht, wird die deutsche Haltung in Fragen der Kooperation in diesem Bereich aufmerksam beobachtet und ausführlich kommentiert. Positiv bewertet wird die Tatsache, dass Deutschland gemäß den Beschlüssen des NATO-Gipfels die Führung eines Kampfataillons in Litauen übernimmt – hierin sieht man ein Zeichen der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Sicherheit in Osteuropa und zur Erfüllung der eingegangenen Bündnisverpflichtungen.

Streitobjekt »Nord Stream II«

Einen Streitpunkt in den deutsch-polnischen Beziehungen markiert zweifellos das deutsch-russische Pipeline-Projekt »Nord Stream II« zum Bau eines zweiten Leitungsstrangs durch die Ostsee. Diese Initiative widerspricht aus polnischer Sicht der sonstigen deutschen Politik gegenüber Russland und der Region und dient



als Beleg für ein Primat wirtschaftlicher Interessen über die europäische Solidarität in der deutschen Außenpolitik. Wegen der Auswirkungen des Pipeline-Baus insbesondere für Polen (Abwertung der über polnisches Territorium verlaufenden Jamal-Pipeline) und die Ukraine (Statusverlust als Transitstaat) wird die deutsche Unterstützung für »Nord Stream II«, wie schon im Fall der Errichtung des ersten Pipeline-Stranges, generell negativ bewertet.

Das große Gewicht der Geschichte

Um sowohl das Eigentümliche der deutsch-polnischen Beziehungen als auch die polnische Sicht auf die von Deutschland betriebene Ostpolitik zu verstehen, muss man sich die Bedeutung der Geschichte für die polnische Wahrnehmung der internationalen Politik bewusst machen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem umstrittensten Punkt in den deutsch-polnischen Beziehungen, dem bereits erwähnten Nord-Stream-Projekt, greifen polnischen Politiker_innen, besonders aus dem konservativen Umfeld, immer wieder zu historischen Verglei-

chen. Während des Baus der ersten Pipeline sowie in der Planungsphase der zweiten wurden in den Medien und in Wortmeldungen von Politiker_innen immer wieder Parallelen zum Ribbentrop-Molotow-Pakt gezogen oder Bezüge zur Herrschaftszeit von Katharina der Großen hergestellt. Die Logik dieser Vergleiche lässt deutlich erkennen, worin in Bezug auf die deutsche Ostpolitik die Hauptsorge polnischer Politiker_innen besteht: Dass es zu einer deutsch-russischen Übereinkunft kommen könnte, die Polens Interessen nicht berücksichtigt und in letzten Konsequenz zur Einschränkung oder zum Verlust der polnischen Souveränität führen könnte.

Deutschland wird in Polen als Partner wahrgenommen, der aufgrund seines politischen und wirtschaftlichen Potenzials in der Lage ist, sich der aggressiven russischen Politik entgegenzustellen. Zugleich gibt es allerdings die Befürchtung, Deutschland könne seine dominierende Stellung in Europa ausnutzen und seine Haltung gegenüber Russland etwa auf Kosten der territorialen Integrität der Ukraine abmildern. Ein solches Szenario wäre aus polnischer Sicht eine fundamentale Bedrohung für die Stabilität der gesamten Region.

Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus Estland, Lettland und Litauen

Tobias Mörschel

Estland, Lettland, Litauen – Historische Verortung und außenpolitische Maximen

Die drei Staaten Estland, Lettland und Litauen werden im deutschen Sprachgebrauch gerne im Kollektivsingular als »Baltikum« bezeichnet, als handle es sich dabei um ein nicht nur geografisch, sondern auch politisch homogenes Gebiet im Nordosten Europas. Hierbei wird geflissentlich übersehen, dass es sich um drei eigenständige Staaten handelt, mit je eigener Geschichte und (politischer) Kultur und deutlichen Unterschieden in Bezug auf staatliche Strukturen und Institutionen, das Parteiensystem sowie die innen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen.

Bei allen Unterschieden, die hier nicht weiter beleuchtet werden können, besteht jedoch in Bezug auf die außenpolitische Grundausrichtung der drei Staaten eine verbindende Leitkategorie: Die Frage des Verhältnisses zu und des Umgangs mit Russland. Die Außenpolitik von Estland, Lettland und Litauen ist stark von Sicherheitsinteressen geleitet, insbesondere mit Blick auf Russland; und in gleichem Maße ist die Perzeption der deutschen Außenpolitik gegenüber Osteuropa maßgeblich hiervon bestimmt. Diese Handlungs- und Wahrnehmungsmuster erklären sich vor dem Hintergrund der jüngeren Geschichte der drei Staaten.

Estland, Lettland und Litauen sind vergleichsweise junge Staaten, die nach dem Ersten Weltkrieg 1918 gegründet worden sind. Ihre Unabhängigkeit währte nur gut zwanzig Jahre, da sie infolge des Hitler-Stalin-Paktes 1939 dem sowjetischen Einflussbereich zugeschlagen und kurz darauf von der Sowjetunion besetzt wurden. Die vorrückenden deutschen Wehrmachtstruppen wurden vor diesem Hintergrund 1941 zunächst irrtümlich als Befreier angesehen. 1944/45 eroberten Sowjettruppen die Territorien zurück und Estland, Lettland und Litauen wurden (erneut) Teil der UdSSR. Ihre nationale Unabhängigkeit konnten sie erst 1990 im Zuge der »singenden Revolution« wiedererlangen. Die Jahre zwischen 1944 und 1990 werden als Zeit der Okkupation angesehen.

Zahlreiche russischsprachige Menschen kamen in jenen Jahrzehnten (freiwillig oder gezwungenermaßen) in die baltischen Länder, was zu einer starken Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung führte. Insbesondere in Estland und Lettland gibt es auch heute noch große russischsprachige Minderheiten (Lettland: ca. 30 %, Estland 25 %), von denen ein hoher Anteil sogenannte Nichtbürger_innen sind (Lettland 12 % und Estland 6,5 % der Gesamtbevölkerung). Dies bedeutet, dass sie keine Staatsbürgerschaft besitzen und damit auch kein Wahlrecht haben. Hinzu kommt, dass es insbesondere Lettland in der Vergangenheit versäumt hat, diese Menschen mittels einer aktiven Minderheitenpolitik in das politische Gemeinwesen zu integrieren. In Litauen ist der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung mit 5,6 Prozent deutlich geringer, hier stellen die Polen mit 6,6 Prozent die größte sprachliche Minderheit.

Die Suche, Etablierung und Sicherung nationaler Identität und territorialer Integrität, die von externen Großmächten immer wieder infrage gestellt und verletzt wurde, ist ein zentrales Anliegen der Politik aller drei Staaten. Hierbei wird insbesondere Russland als große Herausforderung angesehen. Die Beziehungen zu Russland sind auf politischer Ebene unterkühlt bis distanziert. Spätestens seit der völkerrechtswidrigen Besetzung der Krim und der Ostukraine herrscht in den baltischen Staaten in der Politik und weiten Teilen der Bevölkerung ein Gefühl der Bedrohung durch Russland vor. Diese Verunsicherung wird potenziert durch die großen russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland, wobei die starke russische Propaganda in den (sozialen) Medien ihr Übriges zu dieser Wahrnehmung beiträgt.

Seit 2004 sind alle drei Staaten Mitglieder der EU und der NATO; gleichzeitig stellen sie auch die einzigen ehemaligen Sowjetrepubliken in der NATO dar. Estland und Lettland sind zudem die einzigen NATO-Staaten, die eine lange gemeinsame Landgrenze mit Russland besitzen (wenn von der 80 Kilometer langen norwegisch-

russischen Grenze nördlich des 74 Breitengrades abgesehen wird). Litauen grenzt wie Polen an die russische Exklave Königsberg, die seitens Russlands zusehends militarisiert wird. Hieran wird die besondere sicherheitspolitische Lage der baltischen Staaten deutlich, die sich einer russischen Aggression unmittelbar ausgesetzt sehen würden. Die NATO wird daher in den baltischen Staaten parteiübergreifend und im weit überwiegenden Teil der Bevölkerung als die zentrale Sicherheitsgarantie angesehen und erfährt eine hohe Wertschätzung.

Die EU genießt in allen drei Staaten sehr hohe Zustimmungsraten. Es existieren keine nennenswerten europakritischen Parteien. Darüber hinaus konnten auch populistische Parteien bislang keinen Fuß in den jeweiligen Parteiensystemen fassen. Dies unterscheidet die baltischen Staaten deutlich von anderen jungen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa, was seitens der EU und Deutschlands stärker wahrgenommen und entsprechend gewürdigt werden sollte. Hinzu kommt, dass sich die baltischen Staaten im Zuge der Flüchtlingskrise seit 2015 – im Gegensatz zu den Visegrád-Ländern – nicht den europäischen Verteilungsquoten widersetzt haben. Allerdings waren die Diskurse und die praktischen Aufnahme- und Integrationsanstrengungen in den drei Staaten sehr unterschiedlich. Auch wurde die vermeintliche »Grenzöffnung« durch Deutschland von weiten Teilen der Bevölkerung und auch in der Politik – insbesondere in Lettland – sehr kritisch beurteilt.

Vor diesem Hintergrund seien einige Kernelemente der Außenpolitik Estlands, Lettlands und Litauens zusammengefasst:

- Russland wird als Bedrohung angesehen.
- Gegenüber Russland darf keine Schwäche signalisiert werden.
- Sicherheitspolitische Interessen und Erwägungen bestimmen die Außenpolitik. Es gilt der Grundsatz: »*Safety first*«. Hierbei wird ganz auf die NATO gesetzt.
- Die Sicherheit der Grenzen wird als zentral angesehen. Die Migrationsbewegungen seit 2015 haben daher große Sorgen und Verunsicherungen darüber ausgelöst, wie gut die Außengrenzen der EU geschützt werden.

- Ergänzen den sicherheitspolitischen Optionen, wie der europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, wird mit starker Zurückhaltung begegnet. Es wird eine Schwächung der NATO und die Schaffung von teuren und eher ineffizienten Doppelstrukturen befürchtet.
- Durch die Mitgliedschaft in der EU und der Währungsunion soll die Westbindung und Westintegration verstärkt sowie die Abhängigkeit (auch in wirtschaftlicher und energiepolitischer Hinsicht) von Russland minimiert werden.

Die Rolle Deutschlands in den baltischen Staaten

Deutschland genießt trotz seiner jüngeren Geschichte und den massenhaften Verbrechen im Zweiten Weltkrieg in den baltischen Staaten eine hohe Reputation. Die zwischenstaatlichen Beziehungen zu allen drei Staaten sind sehr gut. Deutschland war in vielerlei Hinsicht Vorbild beim Wiederaufbau der Staatlichkeit nach der Unabhängigkeit. Es besteht eine starke wirtschaftliche Verflechtung mit Deutschland, das zu den wichtigsten Handelspartnern gehört. Die Bundesrepublik gilt als strategischer Partner und enger Freund. Deutschland, das aus Sicht der baltischen Staaten der nachhaltigste und einflussreichste Verteidiger des europäischen Projekts ist, wird als die zentrale Führungsmacht in Europa wahrgenommen und akzeptiert. Dies bedeutet allerdings auch, dass hohe Erwartungen an Deutschland bestehen, dem aufgrund seiner Führungsrolle in der EU eine besondere Verantwortung zugewiesen wird.

Während die deutsche Außenpolitik bis in die jüngste Zeit kaum nationale Resonanz erfuhr (so beispielsweise auch die deutsche Haltung zur Rettung Griechenlands), hat sich dies seit der Besetzung der Krim und den Flüchtlingsströmen seit 2015 deutlich geändert. Deutschlands Agieren wurde im letzteren Fall von weiten Teilen der Bevölkerung – und insbesondere in Lettland auch von Teilen der Politik – als selbstbezogen und verantwortungslos wahrgenommen. Da der nationalen Sicherheit im weitesten Sinne absolute Priorität eingeräumt wird, wurde die Öffnung der Grenzen aus humanitären Gründen als Zeichen der Schwäche missverstanden. Das nachfolgende Bemühen der deutschen Außenpolitik, die Länder Osteuropas zu Solidarität mit den Flüchtlingen zu bewegen, traf daher auf große Vorbehalte.

In der breiteren Öffentlichkeit wird die deutsche Außenpolitik primär unter dem Aspekt der militärischen Kooperation und der Sicherheitsgarantien für die Region diskutiert. Sehr positiv wird daher das deutsche NATO-Engagement im Kontext der Warschauer Beschlüsse aufgenommen. Deutschland entsendete Anfang 2017 Truppen nach Litauen und übernahm die Führung für den Aufbau des NATO-Bataillons. Diese militärische Präsenz in Litauen wird sehr begrüßt und als wichtiger Beitrag zur Sicherheit des Landes und der Region gewertet, auch wenn diese Maßnahmen einen starken symbolischen Charakter haben und Russland die militärische Supermacht in der Region bleibt. In Litauen besteht die Hoffnung, dass es in Zukunft zu einer engeren Verflechtung und einem größeren Engagement Deutschlands kommen wird, das perspektivisch zu mehr zwischenstaatlichen Kooperationen führt. Darüber hinaus ist Deutschland bereits militärisch in der Region aktiv: im Kontext der *Air Policing Missions* sowie im *Tallinner Cyber Defence Center* der NATO.

Die deutsch-russischen Beziehungen aus Sicht der baltischen Staaten

Wie bereits dargelegt, wird Russland aus sicherheitspolitischer Perspektive als Bedrohung angesehen und Deutschland eine besondere Rolle bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Region zugeschrieben. Gleichwohl besteht der Eindruck, dass Deutschland gute (wirtschaftliche) Beziehungen zu Russland wichtiger seien als die baltischen Sicherheitsinteressen. Dies gilt auch im Bereich der Energiesicherheit. So hat das deutsche Beharren auf Nord Stream I und II nicht nur zu großen Irritationen in den baltischen Staaten geführt, sondern auch die Frage aufgeworfen, ob Deutschland seine wirtschaftlichen Interessen ohne Rücksicht auf die Belange der Ostseeanrainerstaaten durchsetzen würde. In den baltischen Staaten wird der Bau von Nord Stream II scharf kritisiert und durchaus als Mangel an Integrität der deutschen Außenpolitik verstanden.

Besondere Aufmerksamkeit kommt in den baltischen Staaten der Situation auf der Krim und in der Ostukraine zu. Die Staaten bestehen auf der umfassenden Einhaltung des Minsker Abkommens; erst nach dessen vollständiger Umsetzung sollen die Sanktionen gegen Russland aufgehoben werden. Eine Lockerung der Sanktionen wird strikt abgelehnt, weil dies Russland als Zeichen der Schwäche interpretieren würde. Sehr genau wird daher von Estland,

Lettland und Litauen registriert, wie sich Deutschland (und andere Bündnispartner) hinsichtlich des Umgangs mit den Sanktionen positioniert, die aus Perspektive der baltischen Staaten durchaus härter und umfassender hätten sein können. Hierbei wird Bundeskanzlerin Merkel als Person wahrgenommen, welche die unterschiedlichen Stimmen in Bezug auf Russland innerhalb der EU zu bündeln vermag und gegen dieses einen strikten Kurs verfolgt. Mit großer Zurückhaltung wurden hingegen Stimmen aus der SPD registriert, die stärker auf Dialog und weniger auf Demonstration militärischer Stärke setzen. Dies gilt insbesondere für die Äußerungen des vormaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier, als er vor Säberrasseln in der Region warnte. Gleichwohl wurde positiv vermerkt, dass sich Steinmeier wesentlich kritischer gegenüber Trump geäußert hat als Kanzlerin Merkel.

Kritisch gesehen werden mögliche Lockerungen der Sanktionen gegen Russland, auch wenn die baltischen Staaten durch die Sanktionen und Gegensanktionen durchaus starke wirtschaftliche Einbußen erleiden. So wurde der Besuch des vormaligen Wirtschaftsministers Sigmar Gabriel in Moskau 2016 sowie seine Aufforderung zur Wiederannäherung der beiden Staaten in den Medien kritisch aufgenommen. Dies führte zu der Befürchtung, dass die SPD die deutschen (Wirtschafts-)Interessen den Sicherheitsinteressen der baltischen Staaten überordnen könnte. Es besteht die Wahrnehmung, dass die SPD eine weniger entschiedene Linie gegenüber Russland verfolgt als Kanzlerin Merkel.

Handlungsempfehlungen

- Auf den Terminus Baltikum sollte verzichtet und konsequent von baltischen Staaten gesprochen werden. Dies ist weit mehr als ein semantischer Unterschied.
- Die geopolitische Lage der baltischen Staaten und deren Sicherheitsinteressen müssen ernstgenommen und berücksichtigt werden. Auch wenn das deutsche Bewusstsein diesbezüglich in den vergangenen Jahren stieg, ist weiterer Dialog notwendig.
- Die ausnahmslose Aufrechterhaltung der Sanktion gegen Russland bis zur vollständigen Umsetzung des Minsker Abkommens ist für die baltischen Staaten ein Lackmustest für die Glaubwürdigkeit und Konsistenz der europäischen Außenpolitik.

- 
- Es bedarf mehr Transparenz in den russisch-deutschen Beziehungen. Deutschland sollte seine Partner stärker über seine Motive, Anliegen, Entscheidungen und sein Verhältnis zu Russland informieren. Dies gilt insbesondere in Bezug auf wirtschaftspolitische Anliegen – hierbei sei exemplarisch auf Nord Stream II verwiesen.
 - Deutschland sollte sich stärker in der östlichen Nachbarschaftspolitik engagieren. Diese wird von den baltischen Staaten im Kontext ihrer eigenen Sicherheitsinteressen als äußerst wichtig angesehen.
 - Hinsichtlich des Aufbaus und der Stärkung einer europäischen Sicherheitsarchitektur muss in den baltischen Staaten noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Hier kommt Deutschland eine Schlüsselrolle zu. Dies birgt jedoch auch die Möglichkeit, Estland, Lettland und Litauen deutlich zu signalisieren, dass bei Zukunftsfragen der EU über kleinere Staaten nicht hinweggegangen, sondern diesen auf Augenhöhe begegnet wird – was von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, auch für die Zukunft der EU.

Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus der Ukraine

Matthes Buhbe und Maria Koval

Deutschland wird als EU-Führungsmacht wahrgenommen. Deutschland gilt als Förderer des ukrainischen Wegs in die Europäische Union und als Motor des Minsk-Prozesses, der die Beilegung des Ostukrainekonflikts zum Ziel hat. Gleichzeitig gilt Deutschland angesichts der Krimannexion und der Rolle Russlands im bewaffneten Konflikt in der Ostukraine aber auch als zu russlandfreundlich. Dies meinen weite Teile der Öffentlichkeit.

Deutschland wird weniger als Akteur mit einer eigenen Ostpolitik, sondern vielmehr als Impulsgeber für den Kurs der Europäischen Union verstanden. Als Akteur im Eigeninteresse wurzelt Berlins Ostpolitik nach Ansicht von Kiew in der überragenden Bedeutung, die Russland in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht für Deutschland hat.

Zwar wird zwischen Kanzlerin Angela Merkel und den sozialdemokratischen Außenministern kaum ein Unterschied gesehen, wohl aber zwischen CDU und SPD. Die SPD, die immer noch stark mit Gerhard Schröder verbunden wird, gilt als viel zu russlandfreundlich. Die Fortsetzung der Kanzlerschaft Merkels mit einer schwarz-grünen Koalition wäre daher das Wunschergebnis und ein Hoffnungsschimmer angesichts möglicher Kräfteverschiebungen in Holland (Wilders) und Frankreich (Le Pen).

Das Lob für Angela Merkel bedeutet aber keineswegs eine Übereinstimmung mit der deutschen Ostpolitik. Die Ukraine sieht sich seit der mit der »Revolution der Würde« verbundenen Absage an Russland in einen unerklärten Krieg hineingezogen. Der Regierung in Kiew wäre eine eisenharte Antirusslandpolitik willkommen, die sie auf sich allein gestellt nicht durchhalten kann.

Allenfalls könnte die Ukraine mit einer deutschen Ostpolitik leben, die glaubwürdig für eine gesamteuropäische Sicherheit stünde und zugleich nicht bereit wäre, europäische Werte zu opfern oder gar Territorialkompromisse auf Kosten der Ukraine abzusegnen.

Wahrnehmungsverschiebungen in der Ukraine

Als 2008 auf dem Bukarester NATO-Gipfel eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine in weite Ferne gerückt wurde, enttäuschte dies nur den damaligen Präsidenten Wiktor Juschtschenko. Die überwiegende Mehrheit der ukrainischen Bevölkerung war gegen eine solche Mitgliedschaft. Die Ereignisse nach dem Sturz von Juschtschenkos Nachfolger Wiktor Janukowitsch im Winter 2013/2014 haben jedoch einen Einstellungswandel hervorgerufen. Heute ist die Zustimmung zu einer NATO-Mitgliedschaft deutlich gewachsen. Die Polarität zwischen der »prowestlichen« Westukraine und der »prorussischen« Ostukraine hat deutlich abgenommen.

Die »europäische Wahl« ist mit der hohen Erwartung verbunden, dass der Westen intensive Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung und sicherheitspolitischen Stärkung des Landes liefert. Vom ehemaligen US-Präsidenten Barack Obama hätte man sich Waffen, von Merkels Europa noch schärfere Sanktionen gegen Russland gewünscht. Die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten hat Schockwellen durch die Ukraine gesendet. Trump traut man zu, dass er beim Geschäft unter Großmächten bedenkenlos ukrainische Territorien gegen wichtigere Vereinbarungen hergibt. Eine solche Prinzipienlosigkeit wäre unter einer »deutschen Ostpolitik« in Kiew nicht vorstellbar, sodass die unterstellte Russlandfreundlichkeit – vor allem gegenüber der deutschen Sozialdemokratie – das kleinere Übel im Vergleich zur befürchteten Unzuverlässigkeit von Präsident Trump wäre.

Ukrainische Ansichten zur deutschen Ostpolitik

Die ukrainische Öffentlichkeit ist wenig mit der Geschichte der deutschen Nachkriegspolitik vertraut, geschweige denn mit der Ostpolitik Willy Brandts. Egon Bahrs »Wandel durch Annäherung«, die Politik der kleinen Schritte sowie die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen hat fast niemand rezipiert. Damals

gab es keine unabhängige Ukraine. Bei Aussagen deutscher Politiker_innen zu den Hitler-Stalin-Jahren, zum rassistischen Vernichtungskrieg sowie zur sowjetisch bestimmten Nachkriegsordnung vermisst man kenntnisreiche Bemerkungen zu den nichtrussischen Gebieten der Sowjetunion. Indem Stalins Großer Vaterländischer Krieg in Deutschland anscheinend mit Russlands Krieg gleichgesetzt wird, entstünden »weiße Flecken«.

Mit der deutschen Politik seit der ukrainischen Unabhängigkeit 1991 verbinden sich zwei Namen: Angela Merkel und Gerhard Schröder. Die Aussagen Kanzler Schröders über die Bedeutung der strategischen Partnerschaft mit Russland und sein Engagement für Pipelines, welche die ukrainische Position als Transitland für russisches Gas schwächen, verschafften ihm das Image eines einseitigen Interessenvertreters der deutschen Wirtschaft. In der Ukraine gilt er heute noch als einer der größten Befürworter Russlands in Deutschland. Sigmar Gabriels positive Äußerungen als Wirtschaftsminister zur Erweiterung der Ostseepipelines und zum Schaden der westlichen Sanktionen gegenüber Russland in der deutschen Wirtschaft verstärken die Tendenz der interessierten ukrainischen Öffentlichkeit, die sozialdemokratische Außenpolitik gegenüber Osteuropa durch dieses Prisma zu sehen.

Gleichzeitig billigt man der deutschen Regierung zu, dass Russland eine Großmacht ist, mit der man normale Beziehungen unterhalten will. Die Kanzlerin und der deutsche Außenminister finden hierfür Verständnis in der Ukraine. Die Sanktionen gegen Russland ewig aufrechtzuerhalten – so hört man es nicht nur aus oligarchischen Wirtschaftskreisen –, ließen überdies amputierte Wirtschaftsbeziehungen mit dem großen Nachbarn befürchten, die sich bereits jetzt negativ bemerkbar machten. Russland wäre allenfalls Rohstofflieferant, was für die Wirtschaft der Ukraine ein großer dauerhafter Nachteil und für ganz Europa schwer durchzuhalten wäre.

Für die im Allgemeinen als stabil, beharrlich und konsequent wahrgenommene Position Angela Merkels und des ehemaligen Außenministers Frank-Walter Steinmeier ist die ukrainische politische Klasse insofern dankbar; vor allem aber gilt Deutschland als Initiator des Minsk-Formats und als die treibende Kraft der damit verbundenen diplomatischen Bemühungen, um aus der Krise zu finden. Die Herbstreise 2016 von Frank-Walter Steinmeier und seinem französischen Amtskollegen Jean-Marc Ayrault an die Waffenstillstandsgrenze bei Kramatorsk

sowie die anschließenden Vermittlungsbemühungen im Normandie-Format werden in erster Linie der Initiative Deutschlands zugeordnet. Anerkannt wird auch, dass Deutschland trotz des erheblichen Widerstands anderer EU-Mitgliedsstaaten dafür gesorgt hat, die europäischen Sanktionen gegen Russland zu verlängern. Dass sogar die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft diese Position der Regierung mittragen, stößt bei informierten ukrainischen Kreisen auf große Anerkennung.

Wahrnehmung deutscher Ostpolitik im Rahmen des Minsk-Prozesses

Ungeachtet obiger Bemerkungen zum »ewigen Nachbarn Russland« wird in der Ukraine nur am Rande wahrgenommen, dass Deutschlands Ostpolitik auf wirtschaftliche Integration, Konvergenz und Etablierung einer Vielzahl von politischen, sozialen und kulturellen Beziehungen mit dem gesamten postsowjetischen und postjugoslawischen Raum ausgerichtet ist. Für die Ukraine ist die Ostpolitik Deutschlands in erster Linie der Minsk-Prozess. Ausgangspunkt für Regierung wie Opposition ist dabei die Einschätzung, die Protokolle von Minsk seien eine aufgezwungene Notwendigkeit, welche die ukrainische Regierung aufgrund militärischer Schwäche unterschreiben musste. Sie bieten dementsprechend nur einen Notbehelf für eine Deeskalation des Konflikts und für das Überleben in den vorübergehend besetzten Gebieten. Für diejenigen, die die Verhandlungen scharf kritisieren, sind Deutschland, Frankreich und die ukrainische Regierung blind gegenüber »dem Elefanten im Raum«: Russland.

Drei kleine Parteien haben inzwischen die Regierung verlassen, um gegen die »weiche Haltung« der Regierung gegenüber dem Aggressor Russland zu protestieren. Von den verbliebenen beiden Regierungsparteien unterstützt nur eine kleine Mehrheit des »Blocks Petro Poroschenko« die Vereinbarungen. Die Regierung vermeidet derzeit Abstimmungen, die sich unmittelbar auf den Minsk-Prozess beziehen. Sie befürchtet, gestürzt zu werden, sollte sie Autonomierechte für die Separatistengebiete und Wahlen ohne vorherige Eliminierung der Separatist_innen ermöglichen.

Unter diesen Umständen reduziert sich die Wahrnehmung deutscher Ostpolitik darauf, wie Deutschland dem Aggressor Russland entgegentritt und wie stabil und

nachhaltig diese Position ist. Dabei herrscht der Eindruck vor, dass die Kanzlerin die Absichten Wladimir Putins adäquater einschätzt als die Außenpolitiker der SPD. Man betrachtet sowohl den ehemaligen als auch den neuen SPD-Außenminister mit großer Vorsicht, da Ersterer ein radikaler Verfechter der Minsker Vereinbarungen sei, während Letzterer gegen die Isolierung Russlands und für die Etablierung von Bedingungen sei, welche es erlauben würden, die Sanktionen gegen Russland aufzuheben. Martin Schulz kommt aus Kiewer Sicht hingegen mit gutem Image aus Brüssel nach Berlin, weil er sich dort für die Verlängerung der Sanktionen einsetzte.

Allerdings ist der politischen Klasse in Kiew durchaus bewusst, dass das Niveau der deutschen Solidarität mit der Ukraine ganz andere Dimensionen aufweist als vor 2014. Deutschland als einflussreichstes Mitglied der EU ist für die Ukraine Partner und Verbündeter. Dass es Berlin unterlässt, als vordringlichste diplomatische Aufgabe zu versuchen, die Ukraine und Russland zu versöhnen, wird positiv vermerkt. Die Bedrohungslage durch Russland – so interpretieren es die Ukrainer_innen –, wird von den politischen Entscheidungsträger_innen in Deutschland nicht unterschätzt.

Herausforderungen für die Ostpolitik

Würde die SPD morgen den Kanzler stellen, ohne das sich in der Welt sonst etwas geändert hätte, gäbe es für Kiew vor allem drei kritische Fragen:

1. Hält Deutschland am Minsk-Prozess fest?
2. Setzt sich Deutschland weiter für Sanktionen gegen Russland ein?
3. Kümmert sich Deutschland aktiv um die Umsetzung des EU-Assoziierungsabkommens mit der Ukraine?

Je skeptischer der neue Kanzler gegenüber den Absichten Moskaus bei der Umsetzung der Minsk-Protokolle eingestellt ist, je vorbehaltloser er Sanktionen befürwortet und je weniger er an Kiews Willen zweifelt, die mit dem EU-Assoziierungsabkommen verbundenen Reformen in der Ukraine vollständig umzusetzen, desto mehr Freunde würde dieser Kanzler bei der gegenwärtigen Führung in Kiew gewinnen.

Das Lippenbekenntnis Präsident Poroschenkos zum Minsk-Prozess hat viel mit Rücksichtnahme auf die euro-

päischen Partner zu tun. Die öffentliche Meinung stuft die Verhandlungen als eine Sackgasse ein, die bestenfalls die Bedrohungslage durch Russland perpetuiert, während die freie Welt eigentlich auf der Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine bestehen müsste. In Kiew sind nur einige Oppositionspolitiker_innen – überwiegend aus ostukrainischen Wahlkreisen – der Meinung, Russlands Appetit sei mit der Krimannexion gestillt. In Kiew gilt Russland heute als revisionistische Macht. Berlin sollte daher eine Appeasement-Politik kategorisch ablehnen und gegenüber Moskau eine härtere Gangart einschlagen, also Sanktionen eher verschärfen. Und schließlich wäre nach Ansicht der Regierung ein größeres Verständnis für die Realitäten der ukrainischen Innenpolitik wünschenswert, die zugegebenermaßen zu Mängeln bei der Umsetzung von Reformgesetzen und der Bekämpfung der Korruption führen. Dass die Korruptionsvorwürfe westlicher Regierungen gegenüber der herrschenden politischen Elite ungleich massiver als gegenüber dem gestürzten Regime von Janukowitsch ausfallen – für die Ukrainer_innen der Inbegriff von Vetterwirtschaft –, sei aber nicht fair.

Die Position der neuen Bundesregierung sollte bezüglich der ersten Frage sein, dass es derzeit kein alternatives Verhandlungsformat gebe, dem Russland zustimmen würde. Seine Aufkündigung würde nur dann Sinn ergeben, wenn Russland mit anderen Mitteln zur Deeskalation und zum Rückzug gezwungen werden könnte. Während der Obama-Administration gab es immer wieder den Vorschlag, die USA mit an den Tisch zu bringen. Aber eine Runde, in der andere Teilnehmer_innen außer Trump und Putin nur noch als Zaungäste behandelt würden, wäre der Albtraum Kiews.

Die neue Bundesregierung darf sich zweitens nicht den Begriff »Appeasement-Politik« aufschwätzen lassen. Das Gerede von einem neuen Münchener Abkommen, in dem die Krim und »Neurussland« über den Kopf der ukrainischen Regierung hinweg an Russland abgetreten würden, muss klar als absurd benannt werden. Andererseits wäre es töricht, einseitig eine härtere Gangart gegenüber Moskau einzuschlagen. Bekanntlich müssen Worten auch einmal Taten folgen, sofern man glaubwürdig bleiben will. Deutschland als Impulsgeber der EU würde riskieren, den Graben zwischen »Falken« und »Tauben« zu vertiefen. Eine Reihe von EU-Staaten würde bei einer einseitigen Konfrontation nicht mitziehen.



Drittens gehört es zum Kern deutscher Außenpolitik gegenüber Osteuropa, seine Nachbarstaaten beim wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Transformationsprozess zu unterstützen. Man weiß in Berlin, dass sich der größere Teil der wirtschaftlichen und politischen Eliten, die sich in der Ukraine stark überschneiden, seit Ende der 1990er-Jahre kaum gewandelt haben. Die Vorgänger von

Präsident Poroschenko haben ihre von massiver Korruption begleitete Politik – ähnlich wie er selbst – als Reformpolitik mit Schönheitsfehlern dargestellt. Deutschland muss als Freund der »europäischen Wahl«, welche die neue Ukraine unter dem Altpolitiker Poroschenko verkündet hat, ein kritischer Wegbegleiter sein und verhindern, dass in Kiew der Rückwärtsgang eingelegt wird.

Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus Rumänien

Stephan Meuser

Geschichtliche Grundkonstanten

Die rumänische Außenpolitik leidet unter einem ausgesprochenen Russland-Komplex. Unter diesem Blickwinkel müssen sämtliche rumänische Einschätzungen und Bewertungen der Politik eines Drittlandes wie Deutschland gegenüber Russland und Osteuropa gesehen werden. Dieser Komplex ergibt sich – wie oft in der Region Mittel- und Osteuropa – aus der neueren Geschichte. Obwohl der unabhängige Nationalstaat Rumänien erst unter tätiger Mithilfe des Russischen Zarenreiches im 19. Jahrhundert aus osmanischer Vorherrschaft herausgelöst worden war, sieht sich das Land als jahrhundertelanger Spielball der drei großen Mächte Russland, Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich, da es geografisch im Schnittpunkt von deren Einflussphären lag. Daher rührt zum einen bis zum heutigen Tag ein ausgesprochenes Misstrauen gegenüber der Politik der großen europäischen Staaten, deren Folgen – so die Wahrnehmung in Bukarest – vor allem die kleineren Länder zu tragen hätten.

Zum anderen ist das in den Bildungseinrichtungen des Landes bis heute tradierte rumänische Selbstbild bestimmt von einem – im Gegensatz zu Polen jedoch weitgehend imaginierten – Opferdenken. Demnach hat Rumänien – trotz des de facto an der Seite Nazi-Deutschlands geführten Angriffskrieges – sowohl aufgrund des Hitler-Stalin-Paktes 1939, der zum zwischenzeitlichen Verlust Moldawiens/»Bessarabiens« führte, als auch nach 1944/45 auf Betreiben Moskaus territoriale, materielle und Bevölkerungseinbußen erlitten. Hinzu kommt eine in der rumänischen Öffentlichkeit, den Medien und der Politik anzutreffende kulturell-mentalitätsgeschichtliche Verklärung der Zugehörigkeit zur romanischsprachigen Welt als Alleinstellungsmerkmal in einer angeblich weitgehend feindlich gesonnenen slawisch-magyarischen Umwelt.

Der regionale Bezugsrahmen rumänischer Außenpolitik speist sich somit weitgehend aus dem zeitlichen Erfahrungshorizont der zweiten Hälfte des 19. sowie der ers-

ten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Ära der Entspannungspolitik während des Kalten Krieges ist hingegen an dem seinerzeit unter Ceaușescu selbst innerhalb des Ostblocks isolierten Land weitgehend wirkungslos und unreflektiert vorbeigezogen. Obwohl Rumänien – nach der Sowjetunion selbst – das erste Land des Warschauer Pakts war, mit dem die Bundesrepublik 1967 diplomatische Beziehungen aufnahm, folgten daraus aufgrund des zunehmend national-kommunistischen Kurses der rumänischen Führung keine besonderen oder vertieften Beziehungen – mit Ausnahme des delikaten Themas des Herauskaufens von deutschstämmigen rumänischen Bürger_innen, das 1967 einsetzte und sich nach dem Besuch des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt in Bukarest 1978 weiter verstärkte.

Anders gewendet spielte Rumänien bis 1989/90 für die traditionell auf Moskau fixierte deutsche Ostpolitik keine Hauptrolle. Da bis heute eine ganze Generation politischer Entscheidungsträger_innen in Rumänien vom eigentümlichen, nationalistisch geprägten Kommunismus beeinflusst ist, vermag dies das fortdauernde Insel- und Wagenburg-Denken sowie den Hang zur nationalen Nabelschau der außenpolitischen Elite dieses Zwanzig-Millionen-Einwohner-Landes zumindest teilweise zu erklären.

Rumänische Außenpolitik nach 1990 – der ganz lange Weg nach Westen

Nach 1990 setzte ein schlagartiger Bedeutungsverlust des russischen Nachbarn im außenpolitischen Denken der rumänischen Eliten ein. Erst mit dem Kosovo-Krieg 1999 begann sich dies wieder ein wenig zu ändern. Die bilateralen Beziehungen litten seit der Wende an unterschiedlichen Auffassungen zum Erbe der Vergangenheit sowie den Beziehungen zur Republik Moldau. Bezeichnenderweise war Rumänien bis zum Jahr 2003 das einzige Land des ehemaligen Warschauer Pakts, das noch keinen neuen politischen Vertrag mit der ehemaligen Weltmacht unterschrieben hatte. Dass diese Annäherung

schließlich auf Initiative des sozialdemokratischen Präsidenten Ion Iliescu geschah, entspricht der generell pragmatischeren außenpolitischen Grundhaltung der rumänischen politischen Linken, wenn es um Russland geht.

Dennoch verfolgten alle rumänischen Regierungen, egal welcher politischen Couleur, spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre eine klare Westorientierung mit dem Ziel des NATO- und EU-Beitritts, was 2004 bzw. 2007 erreicht wurde, wenngleich das Land – ebenso wie Bulgarien – wegen fortbestehender Defizite vor allem im Justizbereich sowie im Kampf gegen Korruption weiterhin einem sogenannten Kooperations- und Verifikationsmechanismus innerhalb der EU unterliegt. Aus der schwierigen finalen Phase der Beitrittsverhandlungen resultiert nicht nur auf der linken Seite des rumänischen politischen Spektrums eine Wertschätzung für die deutsche Unterstützung in dieser Zeit, die mit den Namen Gerhard Schröder und Günter Verheugen verbunden ist. Dies wird auch und gerade mit der eher zögerlichen Grundhaltung der französischen Politik gegenüber jeglicher Osterweiterung der EU kontrastiert. Der historische Verbündete und kulturelle Verwandte Frankreich hat im Vergleich zu Deutschland in der rumänischen Wahrnehmung nach 1990 einen starken Bedeutungsverlust erlitten.

Als absoluter Leitstern rumänischer Außen- und Sicherheitspolitik können hingegen die USA gelten. Sie unterliegen als außereuropäische Macht nicht den dargestellten geschichtlichen Vorbehalten und gelten der rumänischen Politik aufgrund des militärischen Potenzials einer Weltmacht zudem als einzige echte Garanten rumänischer Unabhängigkeit gegenüber einem Wiedererstarken Russlands (oder jeglicher anderer europäischer Macht). Die USA sind das einzige Land weltweit, mit dem Rumänien funktionierende formelle außenpolitische Konsultationen in regelmäßiger Form durchführt, auf der Basis einer 1997 erstmals abgeschlossenen und zwei Tage nach den Anschlägen auf das World Trade Center am 13. September 2001 von den Staatspräsidenten George W. Bush und Traian Băsescu erneuerten »Gemeinsamen Erklärung zur Strategischen Partnerschaft im XXI-Jahrhundert«¹.

Vom gleichen Tag datiert das Abkommen zur Stationierung des US-Raketenabwehrsystems, das im Früh-

ling 2016 schließlich disloziert wurde. Bei sämtlichen Diskussionen innerhalb des NATO-Bündnisses – sei es beim Thema Irak-Krieg oder bei der Frage einer weiteren Osterweiterung der NATO beim Bukarester Gipfel 2008 – stand das Land daher konsequent an der Seite Washingtons. Bestrebungen der EU, eigene sicherheitspolitische Kapazitäten aufzubauen, werden hingegen stets misstrauisch beäugt.

Perzeptionen und Positionen nach Jahren der Krise mit Russland

Aus rumänischer Sicht ist der Ausgangspunkt der aktuellen Beziehungskrise zwischen Russland und dem Westen nicht nach dem »Euromaidan« und dem Ukraine-Konflikt zu suchen, sondern wird bereits durch den Georgien-Krieg im August 2008 markiert. Nicht nur der damalige Staatspräsident und erklärte Amerika-Bewunderer Băsescu, sondern praktisch die gesamte außenpolitische Elite Rumäniens verstehen sich seither als eine Art »Frontstaat« in der ersten Verteidigungslinie, mit besonderem Augenmerk auf alle sicherheitspolitischen Entwicklungen rund um das Schwarze Meer.

Die russische völkerrechtswidrige Annexion der Krim im März 2014 war insofern ein alptraumhaftes *déjà-vu* russischen Ausgreifens in die Region. So erklären sich auch die rumänischen Reaktionen auf die deutschen außenpolitischen Initiativen seither: Alles, was in Richtung eines *containment* Russlands geht, wird von Regierung und Öffentlichkeit als überraschend positiv wahrgenommen. Insbesondere die Vorreiterrolle Deutschlands beim Zusammenhalt der EU-Staaten in der Sanktionsfrage und das konkrete deutsche Engagement bei der Aufstellung der »Spearhead«-Truppen der NATO und deren Vorausstationierung in den baltischen Ländern werden von allen politischen Kräften sowie der interessierten Öffentlichkeit geschätzt und positiv kommentiert.

Dies wird jedoch zum einen durch die unterstellte traditionelle Russlandfreundlichkeit deutscher Außenpolitik kontrastiert, wie sie sich nach rumänischem Verständnis beispielhaft am Bau einer zweiten »Nord Stream«-Pipeline zeigt. Zum anderen gelten sowohl das »Normandie«-Format zur Bewältigung des ostukrainischen Konflikts als auch dessen bisher produzierte Ergebnisse nicht als Erfolgsgeschichte. Dass ein schlecht funktionierender

1. Die einzige weitere informelle außenpolitische Konsultationsrunde mit einem anderen Staat ist der jährlich von der FES durchgeführte bilaterale Roundtable.

»Minsk-Prozess« besser ist als gar kein politischer Prozess, wird nicht reflektiert. Gerade diejenigen Politik-Elemente, auf die eine sozialdemokratisch definierte deutsche Außenpolitik stolz sein könnte, werden in Bukarest entweder nicht zur Kenntnis genommen oder zumindest nicht als positiv bewertet. Dass es dabei im Hintergrund seit der ersten Jahreshälfte 2014 ein möglicherweise bewusst arbeitsteiliges Handeln zwischen dem deutschen Engagement und der Obama-Administration gab, wird dabei ausgeblendet.

Auffallend ist, dass die »Policy«-Ebenen EU, NATO sowie nationale Außen- und Sicherheitspolitik in Bukarest grundsätzlich miteinander vermischt werden. Auch hierin zeigt sich das Erbe der oben angesprochenen traditionellen Fixierung auf bzw. der ausschließlichen Erfahrung mit national definierter Politik. Auch 25 Jahre nach dem politischen Umbruch scheinen große Teile der Politik, der Bürokratie und der Expert_innen Schwierigkeiten damit zu haben, sich gedanklich von geopolitischen Ordnungsmodellen des vorvergangenen Jahrhunderts zu lösen und trotz Mitgliedschaft in beiden westlichen Bündnissen das Spiel der Mehrebenen-Politik nicht zu beherrschen. Paradoxerweise ähnelt dies exakt der Situation in vielen Staaten der Region, inklusive des dafür viel kritisierten Russlands. Betrachtet man diesen Hintergrund, dann findet logischerweise auch kaum eine Unterscheidung zwischen der deutschen Rolle innerhalb der EU und einer etwaigen »eigenen« deutschen Ostpolitik statt – eben weil der konzeptionelle Unterschied überhaupt nicht gesehen wird.

Mit der Nicht-Rezeption der multilateralen Welt der politischen Beziehungen geht ein sehr stark vereinfachendes Konzept nationaler Politikgestaltung einher, wonach Entscheidungsprozesse *top-down* abzulaufen haben. Auf den deutschen Fall übertragen bedeutet dies, dass in Bukarest zwar rezipiert wird, dass es durchaus einen Außenminister in Berlin gibt, der eine andere parteipolitische Ausrichtung hat als die Kanzlerin, im Zweifel – so wird unterstellt – sei aber Angela Merkels Position wichtiger. So sei es ja auch innerhalb der EU, wo die Außenminister auf den diversen Krisen-Gipfeln kaum noch in Erscheinung treten. Die Komplexität der Entscheidungsfindung bei gegenseitiger Rücksichtnahme in einer Koalition zweier ähnlich großer Volksparteien ist hingegen weitgehend *terra incognita*, auch mangels eigener entsprechender Erfahrungshorizonte.

Eine spezifische und positive Wahrnehmung der deutschen Sozialdemokratie als ostpolitischer Akteur ergibt sich somit eher auf der Grundlage der zehn Jahre alten Erfahrungen mit SPD-Politiker_innen im Rahmen des doppelten EU- und NATO-Beitritts sowie als Kontrast zur parteipolitischen Treue der CDU-Bundeskanzlerin zu ihrem ungarischen EVP-Parteifreund Viktor Orbán. Wendet man die Frage in Richtung des Verhältnisses zu Russland, so muss man davon ausgehen, dass das jahrelange bzw. jahrzehntelange Engagement von deutschen Politiker_innen in Rumänien praktisch unbekannt ist.

Nach dem bisher Ausgeführten überrascht es kaum, dass die Haupteinrichtungshaltung aus Bukarest an die deutsche Politik nicht etwa in der Hoffnung auf einen Ausbau des Dialogs mit Russland besteht, sondern vielmehr in der Übernahme der rumänischen Position, wonach Russland eine Bedrohung für Europa darstelle, der allein mit Härte begegnet werden könne. Kurz gesagt: Die Rückkehr zu einer Zeit vor dem Harmel-Bericht von 1967², also *pures containment*. Damit ist allerdings kein eigenständiges Konzept rumänischer Ostpolitik mit durchdeklinierten, von der deutschen Position abweichenden Vorschlägen verbunden, sondern vor allem die aufgezeigte, geschichtlich begründete Grundeinstellung sowie eine neuerdings zu beobachtende sicherheitspolitische Annäherung an die polnische Haltung. Hinzu kommt eine besondere »Froschperspektive« rumänischer Außenpolitik auf die Gesamtregion Osteuropa, die das gesamte Verhalten Russlands durch das Prisma Moldau/Transnistrienkonflikt bewertet. Auch wenn unionistische Neigungen in der Minderheit sein mögen, so gilt der Verlust des Großrumäniens der Zwischenkriegszeit bis heute als nationales Trauma; und Bukarest sieht sich als natürlicher Verbündeter und Beschützer der Republik Moldau. Somit ist die antagonistische Rolle des Finanziers Transnistriens und des neuen moldauischen Präsidenten in Moskau geradezu vorgezeichnet.

Trotz dieser eher pessimistisch stimmenden Grundkonstellation kann die deutsche Außenpolitik im Windschatten zweier Veränderungen künftig möglicherweise auf ein aktiveres Engagement Rumäniens an der Seite Berlins hoffen. Zum einen dürfte der Wahlsieg der rumänischen Sozialdemokrat_innen, die traditionell Moskau-freund-

2. Im Bericht des belgischen Außenministers Pierre Harmel wurde für die NATO erstmals angeregt, nicht nur auf Abschreckung zu setzen, sondern Sicherheit als Summe von Abschreckung und Entspannung zu verstehen.



licher eingestellt bzw. wenigstens keine »kalten Krieger« sind, zu mehr Verständnis für die deutsche Position beitragen. Zum anderen könnte sich mit der doppelten Wahl russlandfreundlicher Präsidenten in Chişinău und Tiraspol ein »*window of opportunity*« für vertrauensbildende Maßnahmen oder gar einen Wiederannäherungsprozess unter dem Dach der »5+2«-Verhandlungen der OSZE auftun, dem sich sowohl Rumänien als

auch Russland kaum komplett verschließen werden. Dieser eingefrorene Konflikt ist für Moskau wohl auch der »uninteressanteste« ist, sodass es hoffen mag, ein Nachgeben hier mit Zugeständnissen des Westens an anderer Stelle verrechnen zu können. Dass ein selbsterklärter »*dealmaker*« neuer US-Präsident geworden ist, kann diesem Aspekt sogar noch den nötigen weltpolitischen Schwung verleihen.

Georgiens Blick richtet sich auf Deutschland

Felix Hett und Julia Bläsius

Deutschland hat in Georgien traditionell einen guten Ruf und gilt als wichtiger Partner. Trotzdem ist die Wahrnehmung der deutschen Politik in Georgien relativ oberflächlich. Internationale Politik ist – wenn überhaupt – ein Elitentema. Expert_innen und Entscheidungsträger_innen sehen Deutschland nicht nur als die zentrale Macht der EU, sondern auch als potenziell wichtigen Faktor in den georgisch-russischen Beziehungen. Die deutsche Politik gegenüber Russland wird in der Tradition der »Ostpolitik« als eher moderat und kooperativ bezeichnet, wobei die Ukraine-Krise dieses Bild etwas gedreht hat. Grundsätzlich wird in der Beurteilung kaum zwischen Positionen unterschiedlicher Parteien unterschieden – auch nicht zwischen der Kanzlerin und dem Außenminister. Die Hoffnung allerdings ist groß, in Deutschland einen wichtigen Partner auch gegenüber Moskau zu haben.

Oberflächliche Wahrnehmung

In der Öffentlichkeit sowie in den georgischen Medien ist weder die deutsche noch die europäische Außenpolitik ein Thema. Auch gibt es kaum nennenswerte wissenschaftliche Artikel oder Veröffentlichungen dazu. Nur Ereignisse und Entscheidungen, welche die georgische Realität direkt betreffen, wie zum Beispiel die lange diskutierte Abschaffung der Visapflicht für die EU oder diverse NATO-Gipfel, führen zu einer kurzfristigen Kommentierung der europäischen und auch der deutschen Positionierung. Die mangelnde Berichterstattung geht einher mit einem insgesamt geringen Interesse der georgischen Bevölkerung an europäischer Politik. In einer kürzlich von der FES durchgeführten Umfrage unter georgischen Jugendlichen gab nur ein Viertel der befragten 14- bis 29-Jährigen an, sich für EU-Politik zu interessieren. Für andere internationale Themen sind die Werte noch geringer.

Traditionell enge deutsch-georgische Beziehungen

Die Beurteilung deutscher Politik wird insgesamt von einer traditionell positiven Wahrnehmung Deutschlands in

Georgien beeinflusst. Sowohl die erste demokratische Republik 1918 als auch die Unabhängigkeit Georgiens 1991 wurden zuerst von Deutschland anerkannt. Kulturell ist Deutschland bereits seit der Einwanderung der ersten deutschen Siedler_innen vor 200 Jahren sehr präsent. Einige ihrer Nachkommen sorgten in der Sowjetzeit als sogenannte »deutsche Tanten« in den Kindergärten für die Verbreitung der deutschen Sprache. Zur Beliebtheit der deutschen Kultur trägt darüber hinaus das starke deutsche Engagement in der Südkaukasusrepublik bei. 2017 beginnt ein deutsch-georgisches Freundschaftsjahr, das 2018 im Gastauftritt Georgiens auf der Frankfurter Buchmesse gipfelt. In der Entwicklungszusammenarbeit ist die Bundesrepublik der größte bilaterale Geber nach den USA.

Darüber hinaus gilt Deutschland als entscheidende Kraft in Europa. Auch dies macht die bilateralen Beziehungen für Georgien so wichtig, dessen oberste außenpolitische Priorität die euroatlantische Integration bleibt. Obwohl es in der Bevölkerung ein Bewusstsein dafür gibt, dass die fortgesetzte Annäherung an EU und NATO zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen mit Russland führen könnte, bleibt die Zustimmung zu dieser entschiedenen »Westpolitik« hoch. In der oben erwähnten FES-Jugendstudie sprechen sich 74 Prozent der jungen Generation für einen EU-Beitritt und 68 Prozent für einen NATO-Beitritt aus. Dies entspricht ungefähr dem Gesamtbild in der Bevölkerung, wie aktuelle Umfragen belegen.

Deutsches Veto zum georgischen NATO-Beitritt

Vor diesem Hintergrund ist auch die Irritation Georgiens angesichts der deutschen Rolle in den georgischen Beitrittsbemühungen zur NATO zu verstehen. Auf dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest hatte Deutschland zusammen mit Frankreich – für Georgien überraschend – einen konkreten Zeitplan für einen georgischen NATO-Beitritt verhindert und diesen damit in nicht absehbare Zukunft verschoben. Diese Entscheidung wurde in Georgien sehr negativ wahrgenommen und durchaus mit einer historisch nachgiebigen Haltung Deutschlands gegenüber Russland erklärt. Die Empörung über das

vermeintliche Einknicken Berlins vor einer russischen Aggressionspolitik brach sich vor allem in den sozialen Netzwerken Bahn. Expert_innen und Entscheidungsträger_innen erkannten jedoch an, dass Deutschland sich im gleichen Jahr – bereits vor Ausbruch des Fünf-Tage-Krieges – für eine Lösung der Abchasien-Frage einsetzte, indem der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Juli 2008 bei allen Beteiligten für die Umsetzung eines Drei-Stufen-Plans warb. Auch Deutschlands aktive Rolle bei der Aushandlung und Umsetzung einer Waffenruhe im August 2008 wurde in Georgien positiv bewertet.

Deutschlands Rolle im Ukraine-Konflikt

Während der Ukraine-Krise 2014 ruhten alle georgischen Hoffnungen auf Deutschland. Obwohl man sich insgesamt ein härteres Vorgehen der Europäischen Union und der USA angesichts der Annexion der Krim durch Russland gewünscht hätte, sah und sieht man Bundeskanzlerin Angela Merkel als treibende Kraft hinter den Sanktionen gegen Russland. Sie gilt als einzige politische Führungskraft in Europa, die eine deutliche Haltung gegenüber Russland hat und das Format besitzt, die Auseinandersetzung mit Präsident Wladimir Putin aufzunehmen. In Georgien glaubte man, die deutsche politische Elite sei nun endlich »aufgewacht« und habe gelernt, dass eine zu nachgiebige Haltung gegenüber Russland nicht weiterhilft. Ebenso schätzt man die deutsche Rolle bei der Verhandlung des Minsk-Abkommens, das zwar nicht zu einer Konfliktlösung, aber immerhin zu einer Eindämmung des Blutvergießens führte.

Russland als Faktor in der Innen- und Außenpolitik

Allerdings beobachtet man in Georgien die zunehmende Einmischung Russlands in die Innenpolitik anderer Länder mit Sorge. So ist man vielfach von einem russischen Zutun in der Eskalation der Flüchtlingsfrage in Deutschland überzeugt. Einer populären Theorie zufolge versuchte Russland durch sein Eingreifen in Syrien, den Flüchtlingsstrom gezielt anzuheizen und auf diesem Wege die innenpolitische Position Merkels zu schwächen. Generell wird der lange Arm Moskaus hinter vielen innen- wie außenpolitischen Phänomenen vermutet – so auch von manchen hinter der Verzögerung der Visa-

liberalisierung mit dem Schengen-Raum, für die Georgien seit Dezember 2015 alle EU-Bedingungen erfüllt hat.

Die Berichterstattung in deutschen Medien im Sommer 2016 zu angeblich in Deutschland ihr Unwesen treibenden georgischen Verbrecherbanden wurde in Georgien aufmerksam und enttäuscht registriert. Die deutschen Bemühungen, die Verabschiedung der Visaliberalisierung durch den Europäischen Rat zu bremsen und an eine Aussetzungsklausel zu binden, stießen auf Unverständnis. Die These, dass auch hier – wie 2008 in Bukarest – Rücksicht auf Russland genommen werde, wird jedoch nur vereinzelt vertreten. Expert_innen aus der Zivilgesellschaft werfen ihren politischen Eliten allerdings vor, den deutschen Einfluss in dieser Frage von vornherein unterschätzt und ihre Bemühungen zu sehr auf Brüssel konzentriert zu haben.

Kaum Differenzierung

In all diesen Fragen wird Deutschland als Akteur gesehen, wobei für die Bevölkerung – aufgrund der sehr personalisierten Wahrnehmung von Politik – vor allem Angela Merkel diesen Akteur verkörpert. Unterschiedliche Parteipositionen spielen selbst in Expertenkreisen kaum eine Rolle. Vielfach ist nicht bekannt, dass die Bundeskanzlerin und der Außenminister derzeit nicht der gleichen Partei angehören. Nur ein kleiner Kreis von Eliten sah Unterschiede zwischen den Positionen von Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier, noch weniger äußern Vorbehalte gegenüber der SPD aufgrund der vermeintlich zu großen Russlandnähe. Auch Steinmeier gilt als Freund Georgiens. Seine aktive Rolle 2008 sowie seine symbolischen Besuche in Georgien 2014 und 2015 nach Ausbruch der Ukraine-Krise wurden ihm hoch angerechnet. Zudem gilt Deutschland als starker Akteur in der Auseinandersetzung mit Russland. Die dialogorientierte Komponente wird dabei eher als Chance angesehen, auch für Georgien. Man weiß, dass man sowohl in der Partnerschaft mit der Europäischen Union als auch in der Auseinandersetzung mit Russland ohne Deutschland nicht viel erreichen kann.

Ausblick

Trotz der aus georgischer Sicht unterschiedlichen Tendenzen in der deutschen Politik gegenüber Georgien bleibt Deutschland zentraler Partner für die georgische



Außenpolitik, vor allem mit Blick auf ihre euroatlantischen Bestrebungen. Dies ist auch die Brille, durch die letztendlich die deutsche Politik beurteilt wird. Alles, was die euroatlantische Integration befördert, wird positiv bewertet, alles andere negativ. Während die deutsche Rolle für Georgien damit zwar ambivalent ist, bleibt Deutschlands Ruf aufgrund der Tradition und seiner herausgehobenen Position in Europa gut. Auch infolge des »Brexit« konzentrieren sich die diplomatischen Bemühungen immer mehr auf Berlin und immer weniger auf

Brüssel. Gleichzeitig hofft Georgien auf deutsche Unterstützung im Verhältnis zu Russland: Man möchte nicht einer Berliner Realpolitik gegenüber Moskau zum Opfer fallen. Mit dem Amtsantritt Donald Trumps in den USA haben sich diese Befürchtungen noch verstärkt. Sollte dieser seine isolationistischen Ankündigungen aus dem Wahlkampf in die Tat umsetzen, blieben Georgien außer Deutschland und der kriselnden EU keine Verbündeten in dem Bemühen, sich gegenüber seinem nördlichen Nachbarn zu behaupten.

Deutschlands Außenpolitik gegenüber Osteuropa – Wahrnehmungen aus der Russischen Föderation

Mirko Hempel und Jens Hildebrandt

Seit der Auflösung der Sowjetunion in vierzehn Nationalstaaten und in den multinationalen Staat Russische Föderation in den Jahren 1989 bis 1991 sucht das Land nach seiner Rolle und Funktion im internationalen System. Als alleiniger Rechtsnachfolger der Sowjetunion ist die Russische Föderation ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) sowie der einzige verbleibende Nuklearwaffenstaat auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Nicht zuletzt aus diesen Machtressourcen leitet sie den Anspruch ab, eine unter vier bis fünf Weltmächten mit eigener zivilisatorischer Ausstrahlung innerhalb eines multipolaren internationalen Systems zu sein.

Im Gegensatz zur sowjetischen Herrschaftsperiode existiert in der Russischen Föderation jedoch keine langfristige strategische Leitlinie der Außenpolitik, auch wenn sich der außenpolitische Elitendiskurs seit dem Ende der Amtszeit von Dmitri Medwedew zunehmend radikalisiert und spätestens seit der Krim-Annexion und des russischen Interventionskrieges in der Ost-Ukraine weitestgehend von den gemeinsam vereinbarten Werten und Normen europäischer Sicherheitspolitik verabschiedet hat. Im Umfeld der Präsidentschaftsadministration hat sich ein an geopolitischen Einflussphären orientierter Großmachtdiskurs etabliert, der auch die öffentliche Berichterstattung dominiert. Dieser Mehrheitsdiskurs sieht in Russland nicht nur einen eigenen zivilisatorischen Machtpol innerhalb des internationalen Systems, sondern leitet aus dieser Weltsicht auch den Anspruch ab, als politisches, wirtschaftliches und militärisches Integrationszentrum sowie als regionale Hegemonialmacht einen exklusiven Einfluss im postsowjetischen Raum zu besitzen.

Deutschland: nur eingeschränkt handlungsfähig

Aus russischer Perspektive ist Deutschland kein eigener Machtpol im internationalen System, sondern gemäß machtpolitischer Paradigma eher ein agierender amerikanischer »Vasallenstaat« – eine Rolle, die aus russischer Sicht vor allem durch Kanzlerin Merkel in der Obama-Zeit

manifestiert wurde. Die deutsche Politik wird also unter dem Vorbehalt einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit betrachtet und kollektive Sicherheit in Europa als Ausdruck amerikanischer Vorherrschaft interpretiert. Die zentrale Frage der russischen Expert_innen ist vor allem, in welchem Maße Deutschland überhaupt zu einer eigenen Außenpolitik fähig ist, weshalb aus russischer Perspektive insbesondere drei Entwicklungen interessant sind:

Deutschland und die USA: Nach russischer Lesart ist es höchste Zeit, dass die Bundesrepublik sich von der amerikanischen Hegemonie emanzipiert – notfalls mit direkter oder indirekter »Unterstützung« Russlands. Außenminister Lawrow hat dies diplomatisch verklausuliert, aber im Kern auf der Münchner Sicherheitskonferenz noch einmal klar formuliert. Derzeit ist Deutschland das Bollwerk amerikanischer Sicherheitspolitik in Europa. Garant dafür ist Kanzlerin Merkel, deren Wiederwahl aus russischer Perspektive die antirussischen Ressentiments auf längere Sicht zementieren würde. Das klare Bekenntnis des US-Vizepräsidenten zur NATO und die Rolle Deutschlands als das NATO-Bindeglied in Europa ist ein weiterer Beleg für Russland, dass dieses »Instrument des Kalten Krieges« (Lawrow) die russischen Bestrebungen behindere, »zeitgemäße« neue Bündnisse unter Einschluss Russlands zu bilden, die den neuen Herausforderungen der Gegenwart auch gerecht werden.

Deutschland und die EU: Aus russischer Sicht ist der Zerfall der Europäischen Union nur noch eine Frage der Zeit: der Brexit, ein möglicher Machtwechsel in Frankreich, begleitet von einem vom *Front National* initiierten Frexit-Votum, der drohende Staatsbankrott in Griechenland, die Bankenkrise in Italien und – vor allem – die Flüchtlings- und Migrationskrise. Letztere führt aus russischer Sicht zu einer weiteren Entfremdung der Mitgliedsstaaten und schließlich zum Kollaps der EU in ihrer jetzigen Form. Übrig bleibt dann ein kleines Kerneuropa um den Wirtschaftsriesen Deutschland herum, mit dem Russland dann aus einer Position der Stärke heraus interessen- und wirtschaftsorientiert – und ohne störende Wertediskussionen – verhandeln kann.

Deutschland und Russland: Russland geht davon aus, dass Deutschland aufgrund der Migrations- und Flüchtlingskrise und dem damit verbundenen sicherheitspolitischen Staatsversagen auf absehbare Zeit nur noch eine regionale Wirtschaftsmacht darstellen wird, politisch jedoch geschwächt zurückbleibt in einer EU, deren Erosionserscheinungen dramatisch zunehmen werden. Die großen Hoffnungen auf einen Machtwechsel in Berlin sind oft »irrational« verbunden mit einer automatischen, zumindest graduellen Abwendung Deutschlands von den USA – deren Präsident als weiterer Baustein für eine Entfremdung zur EU und Deutschland gesehen wird – und einer gleichzeitigen Hinwendung zu Russland als ein in Europa liegender, militärisch mächtiger potenzieller Partner, der gegen den überhitzten neoliberalen Diskurs ausgleichend wirken kann und sich als effizienter Verbündeter im Kampf gegen den islamistischen Terror anbietet.

Im Gegensatz zu diesem dominierenden Mehrheitsdiskurs existiert in Russland auch ein liberaler Minderheitendiskurs, der in Deutschland angesichts seiner Machtposition innerhalb der Europäischen Union sowie seiner Wirtschaftskraft einen Hoffnungsschimmer für die Rückkehr zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik im Rahmen der OSZE unter Einschluss Russlands sieht. Gleichzeitig existiert aber auch ein rechtsextremer Minderheitendiskurs, der in Deutschland im besten Fall eine Schachfigur im imperialen Machtdiskurs mit dem großen Widersacher USA und den bilateralen Verbündeten auf der Eurasischen Platte sieht.

Amtliche Außenpolitik – Russland als »neues Gravitationszentrum« und »Anführer einer post-westlichen Welt«

Der offizielle außenpolitische Diskurs der Regierung interpretiert – ausgehend von der oben genannten Machtperspektive – die Rolle Russlands in den VN als Atommacht sowie als Hegemonialmacht im postsowjetischen Raum und postuliert die Idee einer eigenen »zivilisatorischen« Mission, um als gleichwertiger Gegen- und Mitspieler der USA in den internationalen Beziehungen aufzutreten. In Europa spielt Deutschland aus russischer Sicht die zentrale Rolle; gleichwohl bleibt Europa machtpolitisch von den USA abhängig. Kritisch wird die deutsche Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sanktionen und Umsetzungen der Vereinbarungen von Minsk betrachtet.

In Russland wird kaum zwischen einer eigenen »deutschen« Ostpolitik oder einer deutschen Impulsfunktion für den Kurs der EU unterschieden.

Richtlinienkompetenz in der Außenpolitik

Gleichwohl wird in Russland personenorientiert zwischen der Kanzlerin und dem Außenminister in der Außenpolitik unterschieden. Es ist aber bekannt, dass weder Bundeskanzlerin Merkel noch Außenminister Gabriel das euroatlantische Bündnis – NATO oder EU – jemals infrage stellen würden und bündnispolitisch stets mit einer Stimme sprechen. Dennoch gilt Angela Merkel als wichtige machtpolitische Akteurin in Europa, die auf Augenhöhe mit Präsident Putin bspw. im Rahmen der Normandie-Gruppe verhandelt; Frank-Walter Steinmeier (für Sigmar Gabriel wird das auch vermutet) gilt als verhandlungsoffener Diplomat mit eigenem Handlungsspielraum bei Fragen der Konflikteskalation oder -deeskalation, insbesondere in der deutsch-russischen Zusammenarbeit.

Eigenständige deutsche Initiativen im Minsk-Prozess?

Angesichts des Wertekonflikts zwischen Russland und der EU ist die russische Hoffnung und Erwartung, dass Deutschland zur territorialen Anerkennung des Status quo in der Ukraine bereit ist und die Krim-Annexion nicht mehr mit dem Krieg in der Ost-Ukraine verbindet. Ausgehend von dieser Zielsetzung soll es zu einer Überarbeitung der Minsk-Abkommen und einer langfristigen Anerkennung des territorialen Status quo kommen, wovon aber nicht auszugehen ist, wie Außenminister Gabriel unlängst noch einmal klargestellt hat. Gleichwohl versucht die russische Seite alles zu vermeiden, dass sich Deutschland mit der Ukraine verbündet und Russland in Europa isoliert.

Sozialdemokraten aus taktischen Erwägungen nützlich

Aus taktischen Erwägungen und in offiziellen Gesprächen wird die Sozialdemokratie gerne in die »ostpolitische« Pflicht genommen, wobei das Verständnis der Ostpolitik von Bahr und Brandt im besten Fall auf die Idee einer verhandlungsoffenen Position gegenüber Russland reduziert wird. Entspannungspolitik als Vor-

aussetzung von gesellschaftlicher Wandlungspolitik und kollektiver Sicherheitspolitik spielt heute kaum eine Rolle in der Diskussion. Das zeigt sich deutlich an der russischen Infragestellung des KSZE-Prozesses, der Charta von Paris sowie den Planspielen einer Rückkehr zur »Ordnung von Jalta«.

Im Bundestagswahljahr 2017 ist es wahrscheinlich, dass Russland alles daransetzen wird, eine weitere Kanzlerschaft von Angela Merkel zu verhindern. Das realistische Szenario ist, dass Russland durch direkte und indirekte Unterstützungsmaßnahmen – Finanzierung, Pressearbeit oder Einflussnahme auf russischstämmige Deutsche – in den Wahlkampf eingreifen wird. Die Wirkung einer solchen Einflussnahme darf zwar als gering angesehen werden, kann aber zu einer Verunsicherung der Bevölkerung und einer zugespitzten Wahlkampfdiskussion über die Rolle Russlands beitragen.

Werte- und Interessenpolitik als »Zankapfel« deutsch-russischer Politik

Vonseiten Russlands wird immer dann Kritik geäußert, wenn sich Deutschland normativ vom innen- und außenpolitischen Handeln in der Russländische Föderation abgrenzt. Das gilt insbesondere, wenn die Vertragstreue gemäß gemeinsamer europäischer Abkommen – die KSZE-Schlussakte von 1975, die Charta von Paris 1990, das Budapester Memorandum 1994 und die NATO-Russland-Grundakte 1997 – als gemeinsamer normativer Rahmen wie im Fall der Krim-Annexion eingefordert wird. Konsens mit Deutschland besteht nur, wenn Deutschland seine Rolle gegenüber Russland auf eine bilaterale Interessenpolitik – bspw. in der Wirtschaft – reduziert und sich verhandlungsoffen im Minsk-Prozess zeigt.

Russische Strategien gegenüber Osteuropa

Wenn man unter Osteuropa, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten versteht, die noch nicht Teil des euroatlantischen Integrationsraums sind, dann reklamiert die Russische Föderation für die Staaten Ukraine, Belarus und Moldau im Westen sowie den Südkaukasus mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien eine besondere Einflussnahme als sogenanntes »Nahes Ausland«. Die Russländische Föderation hat politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Institutionen

(GUS, Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS) geschaffen, um diesem euroasiatischen Integrationsraum eine institutionelle Struktur zu geben. Die von diesen Institutionen ausgehende Integrationswirkung war aber gering, und die Russische Föderation zeigte sich sogar bereit, in Moldau, Aserbaidschan, Georgien und der Ukraine aufkommenden Desintegrationstendenzen militärisch entgegenzuwirken.

Versteht man unter Osteuropa in einem weiteren Sinne auch die mittelosteuropäischen Staaten, die einmal zu den Warschauer Vertragsstaaten gehörten und heute Mitglieder in den europäischen und nordatlantischen Bündnisstrukturen sind, dann agiert Russland gegenüber den einzelnen mitteleuropäischen Staaten aufgrund von ethnischen, wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Überlegungen sehr unterschiedlich. Wesentliches Kennzeichen der russischen Politik gegenüber diesen Staaten ist zum einen der russische Versuch, im Rahmen einer bilateralen Verhandlungspolitik, wie z. B. mit Ungarn, Kooperationserfolge auf Kosten der Europäischen Gemeinschaft zu erringen; zum anderen demonstriert Russland an seinen Grenzen zu den kleinen mittelosteuropäischen Staaten – insbesondere den Baltischen Staaten – militärische Macht und ignoriert die historisch begründete Angst dieser Staaten, Opfer des Dominanzstrebens insbesondere Russlands zu werden.

Perspektiven der deutsch-russischen Zusammenarbeit

Aus diesen außenpolitischen Positionen der russischen Außenpolitik lassen sich besondere Anforderungen an eine sozialdemokratische Außenpolitik ableiten. Grundsätzlich bleibt der bestehende politische Zielkonflikt zwischen grundlegender Dialogbereitschaft und klarer Werterhaltung bestehen, da es keinen Frieden ohne Freiheit (Willy Brandt) gibt.

Eine langfristige Strategie, die an Verständigung, Dialog und der Institutionalisierung von Werten und Interessen orientiert ist, braucht eine europäische Dimension, die Russland als gleichberechtigten Akteur begreift. Insbesondere die gesellschaftliche Verflechtung, der wirtschaftliche Austausch und die interkommunale Zusammenarbeit bieten eine breite Palette von Kooperationsoptionen auch in Zeiten diplomatischer Konflikte.



Man sollte sich keine Illusionen darüber machen, wie Russland seine Außenpolitik der letzten Jahre bewertet. Die kostspielige Demonstration von Handlungsfähigkeit in Georgien, der Ukraine und Syrien sowie die erfolgreiche mediale Projektion eines Großmachtstatus bringen Russland bestenfalls einen kurzfristigen Nutzen; langfristig vertieft diese Politik jedoch den Modernisierungsrückstand des Landes. Dennoch sind die letzten fünf Jahre aus russischer Sicht erfolgreich verlaufen.

Erst eine Krise des jetzigen unilateralen Handlungsparadigmas der Russischen Föderation wird neue Kooperationschancen für kollektive Sicherheitsarrangements in Europa ermöglichen. Jede Aufweichung von internationalen Rechtsstandards und kollektiven Sicherheitsarrangements wird von russischer Seite als Schwäche wahrgenommen, sofern eine Neubewertung des Status quo nicht neue Kooperationsgewinne verspricht. Die Festigung der euroatlantischen Wertegemeinschaft ist eine notwendige Bedingung dafür, die eigene Verhandlungsposition zu stärken und als Grundlage von deutsch-russischen Kooperationen und Verhandlungen zu begreifen. Innerhalb dieses Rahmens muss die zentrale

Prämisse deutscher Außenpolitik aber die Betonung von Dialog und Kooperation sein, nicht die Aufrüstung und Demonstration militärischer Stärke.

Bilaterales Handeln schafft keine nachhaltigen Kooperationsoptionen oder ein Mehr an kollektiver Sicherheit, sondern neue Konfliktfelder in Europa und im atlantischen Bündnis. Gleichwohl sollten die Angebote und Initiativen Russlands, die sich um die Diskussion neuer, zeitgemäßer Bündnisse und Dialogplattformen dreht, ernstgenommen und vor allem aufgenommen werden. Eine nochmalige drastische Ignoranz russischer Initiativen und sinnvoller Kooperationsangebote – wie nach der Rede Putins 2001 im Bundestag – können sich weder die EU noch die NATO und in der Folge auch Deutschland nicht leisten.

Darauf sollte sich deutsche Außenpolitik besinnen: Härte zeigen und rote Linien ziehen im Bereich internationaler Rechtsstandards und kollektiver Sicherheitsarrangements – und gleichzeitig Motor sein für den Diskurs mit Russland über innovative und vertrauensvolle Formate der künftigen Kooperation in verschiedensten Bereichen der globalen Herausforderungen.

Deutschlands Ostpolitik aus Brüsseler Perspektive

Uwe Optenhögel und Marco Schwarz

Die Außenpolitik der Europäischen Union (EU) gegenüber den Ländern der östlichen Nachbarschaft wird maßgeblich durch die im Mai 2009 in Prag vom Europäischen Rat beschlossene »Östliche Partnerschaft« (ÖP) bestimmt. Diese ist Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und setzt auf eine vertiefte Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, der Ukraine und der Republik Moldau. Sowohl die politische Assoziierung mit der EU als auch die wirtschaftliche Integration stehen dabei im Vordergrund. Ziel der EU ist es, die Länder der östlichen Partnerschaft bei ihrem Reformprozess zu unterstützen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung zu stärken sowie die wirtschaftliche Entwicklung und zwischenmenschliche Kontakte zu fördern. Eine Mitgliedschaft in der EU steht dabei nicht auf dem Programm. Auf den Weg gebracht wurde die ÖP durch eine polnisch-schwedische Initiative, welche von Deutschland begrüßt und unterstützt wurde. Die Bundesregierung hat im Verlauf entschieden zur Etablierung der östlichen Dimension der ENP beigetragen und sich immer als wichtiger Partner für die Nachbarländer verstanden. Aus geografischen, historischen, politischen und ökonomischen Gründen kommt Deutschland eine Schlüsselrolle in der Zusammenarbeit mit den Ländern der ÖP und Russland zu.

Brüsseler Perspektiven

Nimmt man Deutschlands Ostpolitik von Brüssel aus in den Blick, sind verschiedene Perspektiven zu beachten. Die Institutionen der Europäischen Union sprechen zwar gewöhnlich nicht mit einer Stimme, sondern setzen oftmals unterschiedliche Akzente, jedoch sind fundamentale Meinungsunterschiede gerade in der Außenpolitik selten zu beobachten. Die Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) formuliert der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, wobei der Rat der Außenminister für die Durchführung europäischer Außenpolitik verantwortlich ist. Die konkrete Umsetzung europäischer Außenpolitik erfolgt durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) mit der Hohen Vertrete-

rin für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini an seiner Spitze. Das Europäische Parlament besitzt formal nur eine eingeschränkte Rolle im Rahmen der GASP.

Wirtschaftsmacht, Zentralmacht ...

Deutschland wird eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung europäischer Außenpolitik nicht nur gegenüber den östlichen Nachbarn der EU zugesprochen. Die politische Positionierung der neuen europäischen »Zentralmacht« wird in der gesamten EU aufmerksam verfolgt. Vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit Ende 2008 hat das ökonomische und politische Gewicht Deutschlands weiter zugenommen. Zahlreiche Beobachter_innen sehen Deutschland bereits in einer hegemonialen Rolle in der Europäischen Union. Auf dem Feld der Außenpolitik hat insbesondere die Krise in der Ukraine seit Anfang 2014 zu einem weiteren Bedeutungszuwachs und zu einer Führungsrolle Deutschlands beigetragen. Durch den Austritt Großbritanniens aus der EU wird sich dieser Einfluss auch in außenpolitischen Fragen und in der ENP weiter erhöhen.

War Deutschlands (außen-)politische Führungsrolle in der EU anfangs noch zögerlich und zurückhaltend, zeigt sich heute zunehmend der Anspruch Berlins, von der Verantwortung und dem Gewicht des Landes mehr Gebrauch zu machen sowie Impulse für die GASP zu setzen. Von einigen europäischen Partnern wurde diese Rolle zuvor laut eingefordert, da man sich um eine Passivität Deutschlands mehr sorgte als um eine führende Rolle. Bereits 2011 sprach sich der damalige polnische Außenminister Radosław Sikorski in Berlin für ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik aus: »Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit.«¹

Mit der Zeit sind auch die Erwartungen an die deutsche Außenpolitik gestiegen. Im Allgemeinen wird Deutschlands neue Führungsrolle sowohl im Kreis der Mitglieds-

1. Rede von Radosław Sikorski vom 28.11.2011; <https://dgap.org/de/node/20029>

staaten als auch der EU-Institutionen anerkannt und weitgehend begrüßt. Zur Schaffung von Vertrauen in Deutschlands Ostpolitik trägt sicherlich auch die (persönliche) Kontinuität deutscher Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem mittlerweile ehemaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier seit 2005 bei. Diese hat auch durch die Führung des Auswärtigen Amtes durch die FDP zwischen 2009 und 2013 keine gravierenden Änderungen erfahren.

Im Europäischen Rat wird den außenpolitischen Positionen Deutschlands im Hinblick auf die ENP weitgehend gefolgt. Viele Mitgliedsstaaten der EU orientieren sich bei ihrer Entscheidungsfindung an der Auffassung der Bundesregierung oder warten die deutsche Positionierung zunächst ab, bevor sie selbst eine Entscheidung treffen. Von Fall zu Fall »verstecken« sich manche Länder auch hinter den Beschlüssen Deutschlands und halten eigene Ansichten zurück.

Bislang konnte Deutschland seine Positionen und Vorstellungen in der ENP oftmals durchsetzen. So finden sich in der Überarbeitung (*Review*) der EU-Leitlinien für die Nachbarschaft zentrale deutsche Vorschläge wieder. Der im November 2015 veröffentlichte neue pragmatische, flexible und differenzierte Ansatz im Umgang mit den Ländern der unmittelbaren Nachbarschaft ist in Berlin auf große Zustimmung gestoßen.² Im Zentrum der ENP stehen nun Stabilisierung sowie die Unterstützung bei der Bewältigung von Krisen und Konflikten. In der im Juni 2016 veröffentlichten »Global Strategy« der EU wird neben einer stabilen europäischen Nachbarschaft auch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in den Nachbarländern hervorgehoben.

Für die 16 Partnerländer soll es passendere Formate der Zusammenarbeit anhand gemeinsam formulierter Schwerpunkte geben. Eine noch weitere Annäherung an die EU im Sinne einer potenziellen Beitrittsoption sieht die neue ENP nicht vor, was auch der ausdrücklichen Haltung der Bundesregierung entspricht. Vor dem Gipfel der Östlichen Partnerschaft im Mai 2015 in Riga hat Bundeskanzlerin Merkel ihre diesbezüglich ablehnende Haltung noch einmal bekräftigt.

2. Vgl. Liana Fix / Anna-Lena Kirch (2016): Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine Crisis, Study Committee for Franco-German Relations (Cerfa); <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/germany-and-eastern-partnership-after-ukraine-crisis>

Allzu schnelle Visa-Liberalisierungen werden in Berlin ebenfalls skeptisch gesehen und haben unter anderem dazu beigetragen, dass die Aufhebung der Visumpflicht für Georgier_innen und Ukrainer_innen ins Stocken geraten ist. Im Juni 2016 forderte Deutschland gemeinsam mit Frankreich und weiteren Partnern zunächst die Schaffung eines Aussetzungsmechanismus für den Fall einer Zunahme illegaler Aktivitäten durch Bürger_innen aus den besagten Ländern, was von Beobachter_innen als taktisches Manöver kritisiert worden ist, insbesondere weil Tiflis und Kiew alle Visa-Auflagen bereits erfüllt haben.³

... und Vermittler

Neben der zunehmenden Rolle als Gestalter europäischer Außenpolitik wird Berlin auch als Vermittler zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren unterschiedlichen Positionen gesehen. Dies zeigt sich prominent bei der Sanktionspolitik gegenüber Russland aufgrund der Annexion der Halbinsel Krim und der Destabilisierung der östlichen Ukraine seit dem Frühjahr 2014. Während die baltischen Länder und Polen für eine Verschärfung der Maßnahmen gegen die russische Wirtschaft eintreten und Ungarn sowie Italien eher zur Aufhebung der Sanktionen raten, hat sich die Bundesregierung bislang recht klar hinter die bisherigen Strafmaßnahmen gestellt, solange die Vereinbarungen von Minsk nicht umgesetzt sind. Eine Verschärfung oder Verknüpfung mit dem Vorgehen Russlands in Syrien lehnt die Bundesregierung ab. Eine Milderung der Sanktionen wird derzeit aber auch nicht in Betracht gezogen.

Begrüßt wurde in Brüssel die Etablierung des Normandie-Formats, das die Arbeit der Kontaktgruppe bei der Vermittlung von Gesprächen zwischen Kiew und den von Russland unterstützten Separatist_innen im Osten der Ukraine fortsetzen und ausbauen konnte. Waren in der ersten Kontaktgruppe noch die USA und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini vertreten, verhandeln seit Juni 2014 Deutschland, Frankreich, die Ukraine und Russland im Quartett. Der EAD und so manches EU-Mitglied würde sich zwar grundsätzlich mehr Mitsprache wünschen,

3. Vgl. Maciej Falkowski / Rafał Sadowski (2016): EU-Georgia: delay in the visa liberalisation process, Centre for Eastern Studies (OSW); <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-06-15/eu-georgia-delay-visa-liberalisation-process>

dennoch wird die positive Vermittlerrolle Deutschlands und Frankreichs willkommen geheißen.

Die Wiederbelebung der OSZE und der Einsatz einer Beobachtermission im Osten der Ukraine wird auch Berlin zugeschrieben. Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 wurde in der EU mit großen Hoffnungen auf eine Lösung des Konflikts versehen, die letzten Endes enttäuscht worden sind. Dabei wurde in Brüssel kritisch angemerkt, dass die Bundesregierung möglicherweise selbst zu hohe Erwartungen geweckt habe und an den eigenen Ansprüchen gescheitert sei. Nichtsdestotrotz gilt deren Vermittlerrolle im Ukraine-Konflikt derzeit als unersetzlich, gerade weil die Bundeskanzlerin als einzige Regierungschefin betrachtet wird, die mit dem russischen Präsidenten auf Augenhöhe verhandeln kann.

Special Relationship

Deutschland kommt dabei das grundsätzlich gute Verhältnis zu Russland zugute, das politische Gespräche und Verhandlungen auf höchster Ebene ermöglicht. Für die EU ist es wichtig, dass dadurch Gesprächskanäle offen bleiben und ein Austausch mit Moskau potenziell möglich bleibt. Merkel und Steinmeier haben weiterhin einen direkten Draht zu Putin und Lawrow, was anderen europäischen Politiker_innen und den Vertreter_innen der EU-Institutionen verwehrt bleibt.

Hinter vorgehaltener Hand wird die unterstellte Nähe der Bundesregierung zur Putin-Administration aber auch kritisiert. Politiker_innen und Beobachter_innen in Brüssel sind der Auffassung, dass die spezielle Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland nicht dazu führen darf, Zugeständnisse gegenüber Moskau zu machen und dem Kreml Einfluss auf die Verhandlungen der EU mit den Ländern der ÖP zu gewähren. Es herrscht in manchen Kreisen die Sorge, dass Deutschland sich mit Russland zulasten der mittel- und osteuropäischen Staaten einigen könnte, insbesondere da die Zukunft der Sanktionspolitik der USA gegenüber Moskau noch unklar ist.

Differenzen im Blick

In Brüssel wird auch verfolgt, dass innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Auffassungen über den möglichen Weg zur Lösung der Krise in der Ukraine und

über die Zusammenarbeit mit Russland bestehen. Während der ehemalige Außenminister Steinmeier sowie sein Nachfolger im Amt und damalige SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel im Mai 2016 einen schrittweisen Abbau der Sanktionen vorschlugen, hielt sich die Bundeskanzlerin in dieser Frage zurück. Unter den Akteur_innen und Analyst_innen europäischer Außenpolitik in Brüssel ist die Ansicht vorherrschend, dass die Sanktionen solange aufrechterhalten werden sollten, bis Fortschritte bei der Umsetzung des Minsker Abkommens sichtbar werden. Gegenüber Russland werde so gezeigt, dass die EU in der Lage ist, auch bei umstrittenen und kontroversen Fragen mit einer Stimme zu sprechen und sich nicht von Putin spalten zu lassen.⁴ Der SPD wird grundsätzlich eine größere Nähe zur Kreml-Administration und zu Präsident Putin zugeschrieben als dem Koalitionspartner. Eine unter Sozialdemokrat_innen gelegentlich noch unterstellte Dividende aus der Ostpolitik Brandts und Bahrs wird in Brüssel jedoch nicht mehr gesehen. Das gilt als Geschichte.

Unter Druck: Gas aus Russland

Öffentlich kritisiert wird Deutschland für den geplanten Ausbau der Gas-Pipeline »Nord Stream II«. Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament bemängeln die Initiative verschiedener Energieunternehmen, darunter auch BASF/Wintershall. Der Vizepräsident der EU-Kommission Maroš Šefčovič macht sich Sorgen um die Versorgungssicherheit und Diversifizierung auf dem Kontinent, und Energie-Kommissar Miguel Arias Cañete warnte vor der zunehmenden Abhängigkeit aus Russland. Vertreter_innen der Brüsseler Think-Tanks bezeichnen das Vorhaben als politischen Sieg Moskaus. Die EU könne solche nationalen Alleingänge nicht zulassen, da unter anderem »Nord Stream II« die gemeinsame Energiesicherheit unterminiere.⁵ Das ganze Projekt wird als unrentabel und nicht zielführend angesehen. Die Zusammenarbeit mit Russland in Energiefragen sollte auf bessere Weise gestaltet und der eu-

4. Vgl. u.a. Hrant Kostanyan / Stefan Meister (2016): Ukraine, Russia and the EU – Breaking the deadlock in the Minsk process, CEPS Working Document; <https://www.ceps.eu/publications/ukraine-russia-and-eu-breaking-deadlock-minsk-process> sowie Paul Ivan (2015): The Ukraine crisis and the demise of the European security order, EPC Policy Brief; http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=6153

5. Vgl. Annika Hedberg (2015): Nord Stream II – Testing EU unity and credibility, EPC Commentary; http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6628

ropäische Energiemarkt neu aufgestellt werden.⁶ Auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments haben ernste Bedenken über die geplante Pipeline geäußert. Diese lohne sich weder wirtschaftlich noch klimapolitisch, sondern sei vielmehr geostrategisch motiviert.

Auch wenn auf Brüsseler Bühne nicht unbedingt zwischen den Positionen von CDU und SPD unterschieden wird und die Bundesregierung als solche in die Kritik geraten ist, wird insbesondere bei energiepolitischen Fragen in Bezug auf Russland die Rolle des früheren Bundeskanzlers Gerhard Schröder und damit auch die der SPD kritisch hinterfragt. Nord Stream II haftet aus Sicht der EU als eine Art schwarzer Fleck auf Deutschlands ansonsten relativ sauberer außen- und ostpolitischen Weste.

Fazit und Empfehlungen

Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum hat Deutschlands politisches Gewicht in der Europäischen Union weiter zugenommen. Seine außenpolitische Rolle in Osteuropa wurde insbesondere durch den Krieg in der Ukraine und der Vermittlung der Bundesregierung zwischen Moskau und Kiew gestärkt. Es ist davon auszugehen, dass Deutschland auch in Zukunft eine Führungsrolle bei der Gestaltung europäischer Außen- und Ostpolitik einnehmen wird. Der Austritt Großbritanniens aus der EU wird diesen Prozess weiter befördern. Es wird anerkannt, dass eine erfolgreiche Ostpolitik der EU nur mit starkem deutschem Engagement möglich ist.

6. Vgl. Alan Riley (2015): Nord Stream 2: A Legal and Policy Analysis, CEPS Special Report; <https://www.ceps.eu/publications/nord-stream-2-legal-and-policy-analysis>

Grundsätzlich wird Berlin von seinen europäischen Partnern und den Institutionen der EU großes Vertrauen entgegengebracht, auch wenn das heutige Deutschland – im Gegensatz zu früher – seine eigenen Interessen deutlicher formuliert. In Brüssel wird gesehen, dass sich Deutschland seiner (außen-)politischen Verantwortung zunehmend bewusst ist und von seiner Führungsrolle auch Gebrauch macht. Dabei richten sich hohe Erwartungen an Deutschland, von denen nicht klar ist, ob sie in jedem Fall erfüllt werden können.

Als besonders wichtig und entscheidend für die Vertrauensbildung werden eine gute Kommunikation und Absprachen mit den europäischen Partnerländern gesehen. Deutschland solle zwar gegebenenfalls vorangehen, dabei aber besonderen Wert darauf legen, dass je nach Thema und Konstellation weitere EU-Mitgliedsländer mit ins Boot geholt werden. Die Sorge vor deutschen Alleingängen, insbesondere in Osteuropa, ist dabei spürbar. Die deutsche Außenpolitik sollte sich dessen bewußt sein und versuchen, durch Transparenz Vertrauen zu schaffen.

Auch wenn das Europäische Parlament in außenpolitischen Fragen formal nur wenige Rechte besitzt, wünscht sich eine wachsende Zahl von Europaabgeordneten und wissenschaftlichen Beobachter_innen eine stärkere Einbindung in außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen. Dies schließt auch eine bessere Abstimmung mit den nationalen Parlamenten ein. Argumentiert wird, dass intergouvernementale Zusammenarbeit alleine nicht ausreicht, um außenpolitisches Handeln zu legitimieren und auch an die Bürgerinnen und Bürger zu kommunizieren.

Deutsche Ostpolitik aus Sicht der USA

Michael Kimmage

Der Amtsantritt von Barack Obama 2009 bot für die deutsch-amerikanischen Beziehungen die Chance des Neuanfangs. Obama hegte Sympathien für Deutschland, dass sich der Koalition von George W. Bush verweigert hatte und bedauerte die entstandene Distanz zu Berlin. Aufmerksam registrierte Obama, dass sich Deutschland und Frankreich durch die Ablehnung des Irak-Krieges an Russland angenähert hatten. Mit der Wahl von Präsident Dmitri Medwedew sollte daher die Chance für einen Neustart der amerikanisch-russischen Beziehungen versucht werden. Aus Sicht Washingtons waren die Annäherung an Russland und an Deutschland einander ergänzende Ziele.

Nach der Rückkehr Wladimir Putins ins Präsidentenamt kühlten die Beziehungen allerdings deutlich ab. Nachdem Edward Snowden in Russland Asyl gewährt worden war, endete der Versuch des Neustarts endgültig. Dies war auch der Auslöser für die Spannungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, da nun das Ausmaß der US-Spionageaktivitäten bekannt wurde und zu wachsender Skepsis in Deutschland führte.

Neben dem allgemeinen Zustand der deutsch-amerikanischen Beziehungen beeinflussten weitere Faktoren die jeweilige Ostpolitik: Für die USA ist Russland ein weit weniger wichtiger Handelspartner und das politische Washington tendiert insgesamt eher zu einer harten Haltung in Fragen der Demokratisierung. Für Deutschland ist Russland hingegen wirtschaftlich relevant und Berlin tendiert eher dazu zwar Demokratisierung zu unterstützen, sie aber nicht zur Vorbedingung für diplomatisches Engagement zu machen.

Diese Unterschiede gründen auf einem fundamental anderen Verständnis vom Ende des Kalten Krieges: Während die amerikanischen Politiker_innen das Ende des Kalten Krieges der Bereitschaft des Westens zuschreiben, Moskau zu konfrontieren, sehen deutsche Politiker_innen das Ende des Kalten Krieges vor allem in der Bereitschaft des Westens, mit Russland zu reden.

Die Ukraine-Krise

Deutlich wurden diese Unterschiede zu Beginn der Ukraine-Krise. Nach der Annektierung der Krim und der Eskalation des Konfliktes in der Ost-Ukraine hatten Berlin und Washington zunächst Schwierigkeiten, die Rolle Russlands im Donbass zu durchschauen. Präsident Obama und Kanzlerin Merkel verurteilten die russischen Maßnahmen als illegitim und bestanden darauf, die Annektierung der Krim nicht zu akzeptieren. Sie betrachteten die russische Verletzung der ukrainischen Souveränität als eine direkte Bedrohung nicht nur für die Sicherheit der Ukraine, sondern für die gesamte europäische Sicherheitsstruktur. Dennoch verfolgten die USA und Deutschland von Februar bis Juli 2014 nicht die gleiche Strategie gegenüber Russland.

Die USA wollten Russland sofort bestrafen, da es die Regeln verletzt und gelogen hatte. Die russische Aggression bedrohte sowohl die NATO als auch die freiheitliche Weltordnung und musste bekämpft werden. Im Kongress stand die Obama-Regierung daher einer langen Reihe von Republikaner_innen gegenüber, die nur darauf warteten, Putins Russland verurteilen zu können. Sehr schnell einigte man sich auf Sanktionen und viele Republikaner_innen befürworteten – gemeinsam mit einigen Demokrat_innen – ausdrücklich eine militärische Unterstützung der Ukraine.

Präsident Obama nahm diese Argumentation bis zu einem gewissen Punkt an, indem er umfassende wirtschaftliche Sanktionen verhängte, mit denen Russland für die Annektierung der Krim und den Einfall in die Donbass-Region bestraft werden sollte. Diese Sanktionen implizierten auch die Verhängung schärferer Maßnahmen, sollte Russland weiter militärisch in die Ukraine vordringen.

Aus dieser Perspektive ging Deutschland wesentlich langsamer vor. Kanzlerin Merkel schien zögerlich bei der Verhängung vergleichbarer Sanktionen und betonte die Gefahr einer »Militarisierung« des Konflikts, zumindest in Bezug auf eine Einmischung des Westens. Während

sich Obama mit Senator McCain und anderen unnachgiebigen Republikaner_innen auseinandersetzen musste, stand Kanzlerin Merkel unter ganz anderem Druck. Die SPD und die Grünen wollten zunächst alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, bevor militärische Schritte erwogen werden sollten.

Hin zu einer gemeinsamen Sanktionspolitik

Nach dem Abschuss des Flugs MH17 sowie der erdrückenden Beweislage gegen Moskau näherte sich die Russlandpolitik Amerikas und Deutschlands an. Die US-Sanktionen waren nur wenige Tage vor dem Abschuss von MH17 verhängt worden und wären vielleicht eine vereinzelte Maßnahme geblieben. Fortan stand Deutschland jedoch an der Spitze der EU-Sanktionen gegen Russland, was für die amerikanische Strategie entscheidend war, da die US-Sanktionen nun durch EU-Sanktionen ergänzt wurden und symbolisch für die transatlantische Geschlossenheit standen. Achtundzwanzig EU-Staaten und die Vereinigten Staaten waren gleichermaßen besorgt um die europäische Sicherheit und hatten sich gemeinsam gegen das Verhalten Russlands sowie für die Unterstützung der Ukraine ausgesprochen.

Zudem erhöhten die kombinierten Sanktionen der USA und der EU die Wahrscheinlichkeit, die strategischen Ziele zu erreichen. Dies wurde bei den Verhandlungen zu den Minsker Abkommen deutlich, da sie Russland zum Rückzug aus der Ukraine verpflichteten und die Wiederherstellung der Souveränität der Ukraine in Aussicht stellten. Für die Regierung Obama war dabei die deutsche Führung ausschlaggebend. Deutschland, nicht die USA, saß in Minsk am Tisch und es war Deutschland, das die EU dazu gebracht hatte, sich an den Sanktionen zu beteiligen. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit lag auf Kanzlerin Merkel, aber Außenminister Steinmeier war nicht weniger ausschlaggebend für die Aufrechterhaltung der starken diplomatischen Solidarität zwischen Berlin und Washington. Die dunklen Tage der Uneinigkeit über den Irak-Krieg lagen nun in weiter Ferne. Im Umgang mit Russland war Deutschland für Washington die erste Wahl bei der Partnersuche in Europa.

Vom Sommer 2015 bis zu den letzten Tagen der Obama-Regierung verfolgten Deutschland und die USA eine gemeinsame Russlandpolitik. In der Rückblende

war dies durchaus nicht selbstverständlich. Sie spiegelt die gute Arbeitsbeziehung zwischen den beiden Regierungen wider, die gemeinsame Entrüstung über die Verletzung der ukrainischen Souveränität durch Russland sowie eine Schnittmenge von Ereignissen und öffentlichen Wahrnehmungen, die in den beiden Ländern zwar nicht identisch, aber gegenseitig nachvollziehbar waren.

Qualifizierte Kooperation

Neben der Zusammenarbeit bei den Sanktionen hatten einige wirtschaftliche und diplomatische Nuancen aber auch mit parteipolitischen Erwägungen in Deutschland zu tun. Die Sanktionen der USA gegen Russland hatten nur minimale Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft – mit Ausnahme der Ölindustrie, die vor allem der republikanischen Partei nahesteht. Anders als viele europäische Länder, inklusive Deutschland, sind die Vereinigten Staaten nicht von russischer Energie abhängig; deshalb forderten die Parteien Obama dazu auf, Russland gegenüber eher noch kämpferischer aufzutreten. Kanzlerin Merkel musste bei der Erarbeitung ihrer Russlandpolitik hingegen wirtschaftliche Faktoren berücksichtigen. Deutsche Unternehmen drängten die CDU dazu, Sanktionen pragmatisch anzugehen. In Washington bestand daher die unbegründete Angst, Deutschland könnte den Sanktionen eine voreilige Frist setzen, um die wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland nur für einen bestimmten Zeitraum einzufrieren.

Einziger Streitpunkt zwischen Präsident Obama und Kanzlerin Merkel war die Gaspipeline »Nord Stream II«. Hier konnte die Obama-Regierung Deutschland im Allgemeinen und Kanzlerin Merkel im Besonderen schwer einschätzen. Angela Merkel war nicht offen für oder gegen den Bau, bisweilen äußerte sie sich sogar mehrdeutig, schien das Konzept in gewissem Maße aber zu unterstützen. Beim Koalitionspartner SPD deuteten die Verbindungen zwischen deren früherem Kanzler Gerhard Schröder und russischen Energiekonzernen hingegen auf eine weniger harte Einstellung hin.

Eine zweite Distanzierung zwischen Deutschland und den USA ist auf Außenminister Steinmeier zurückzuführen. Er kam immer wieder auf die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Arrangements zu sprechen, die vor 2014 getroffen worden waren. Da die Ukraine-Krise

mit der auf Drängen Moskaus erfolgten Weigerung Präsident Janukowitschs begann, das Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterschreiben, schien Steinmeier fest entschlossen, alternative diplomatische Wege zu ergünden und sogar die Lissabon-bis-Wladiwostok-Rhetorik aus vergangenen, glücklicheren Tagen der Russland-EU-Beziehungen wiederaufleben zu lassen. Solche Möglichkeiten deutete Außenminister Steinmeier bei Besuchen in Moskau an – auch mit dem Ziel, vom Null-Summen-Denken zur wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Position der Ukraine zwischen Russland und der EU wegzukommen.

Viele in der Obama-Regierung befürchteten, dass solche Bemühungen die Aufmerksamkeit von russischen Vergehen ablenken könnte, die als Grundursache der Ukraine-Krise aufgefasst wurden. Es mag die falsche Art von Ostpolitik sein, aber als US-Außenminister Kerry 2016 mit Russland über diplomatische Schritte im Syrien-Konflikt sprach, geschah dies mit der vollen Unterstützung von Außenminister Steinmeier. Kerry und Steinmeier waren sich einig, dass es kein Eintauschen eines »Fortschritts« in Syrien gegen die Aufhebung der Sanktionen im Rahmen der Ukraine-Krise geben dürfe.

Schließlich unterschieden sich die USA und Deutschland auch etwas in ihrer diplomatischen Haltung gegenüber Russland. Da zu Beginn der Ukraine-Krise die amerikanisch-russischen Beziehungen ohnehin auf einem Tiefpunkt lagen, fühlte Washington sich Moskau gegenüber zu nichts verpflichtet. Der außenpolitischen Elite Amerikas ist die positive Bewertung einer konfrontativen Russlandpolitik in Fleisch und Blut übergegangen. Spannungen mit Russland sind der Normalzustand in der amerikanischen Außenpolitik und eine Politik der diplomatischen Isolierung war insofern leicht zu vertreten. Diese führte bis hin zu der Argumentation, dass enge diplomatische Kontakte nach Russland an sich schon fragwürdig seien.

Dem deutschen Ansatz liegen hingegen eine Reihe anderer Annahmen zugrunde. Deutschland hat eine historische Verantwortung in Europa, als ausgleichende Macht, Quelle der Stabilität und als Garant des Friedens zu wirken. Dazu ist keine Einigkeit mit Moskau erforderlich, wohl aber die Aufrechterhaltung des diplomatischen Dialogs. Die Reise nach Moskau haben deutsche Politiker_innen, darunter auch Sigmar Gabriel (SPD), deutlich häufiger angetreten als amerikanische. Aus

deutscher Sicht war eine Isolierung Russlands einfach nicht wünschenswert. Washington war froh, eine diplomatische Verbindung zwischen Moskau und Berlin zu haben, die durch die Treffen des Normandie-Formats zur Ukraine-Krise möglich geworden war.

Europäische Fragen

Die Ukraine-Krise war von 2014 bis 2016 in aller Munde, aber sie war nicht der einzige Problemherd in Ost- und Mitteleuropa. In jenen Jahren entfernten sich Polen und Ungarn von der Demokratie. Dazu hat die Obama-Regierung nie eine zusammenhängende Strategie erarbeitet. Zwar machte sie ihrem Unmut gegenüber Warschau und Budapest Luft und forderte die EU auf, Polen und Ungarn strenger zu behandeln, aber im Gegensatz zu den Ländern Südosteuropas ging Washington nicht in einen offenen Widerspruch zu Berlin bezüglich der »autoritären Wende« in Osteuropa.

Die Obama-Regierung machte hingegen aus ihrer Abneigung gegenüber der deutschen Sparpolitik in Zeiten schwerer wirtschaftlicher Verwerfungen in Südeuropa keinen Hehl. In Bezug auf Osteuropa nahm Washington einfach an, dass Deutschland einen positiven Einfluss ausüben und eine entscheidende Stimme in Brüssel für die demokratische Ordnung in Europa sein würde sowie mit seinem attraktiven politischen und wirtschaftlichen Modell als gutes Beispiel dienen könnte. Sowohl in Berlin als auch in Washington ließ das Zutrauen in die Wirksamkeit des Programms der Östlichen Partnerschaft jedoch nach – auch aufgrund einer akuten Enttäuschung über das Versagen der Demokratie in Ländern innerhalb der EU, wie Bulgarien und Rumänien.

Washington hatte das Demokratieverversagen nicht wirklich verstanden und daher keinen rechten Lösungsansatz für das Problem sowie keine Handhabe zu einer Kritik an Deutschland. Eine ähnliche Logik galt auch für die Türkei. Washington wie auch Berlin sahen Erdogans Versuche, eine autoritäre Herrschaft zu errichten, mit Enttäuschung, doch verstand Washington parteiübergreifend die Notwendigkeit pragmatischer Verhandlungen mit der Türkei in der Flüchtlingskrise.

Die Obama-Administration sah Deutschland bei den demokratischen Herausforderungen in Europa immer als Teil der Lösung und nicht als Teil des Problems.

Die Ära Trump

Von 2014 bis 2016 zog ein neuer pro-russischer Populismus in Deutschland und den USA ein, ohne dass er Auswirkungen auf die tatsächliche Russlandpolitik gehabt hätte. Die Wahl Trumps umreißt nun eine radikal andere Phase, wodurch Deutschland in Bezug auf Präsident Trump vor zwei große Herausforderungen gestellt wird. Durch Trumps Mangel an politischer Erfahrung, die aufkommende Unruhe unter den Mitarbeiter_innen der nationalen Sicherheitsbehörden und seine Vorliebe für unkonventionelle Mittel in der Kommunikation sind die Grundzüge der Trumpschen Außenpolitik zum einen schwierig zu erkennen. Die Russlandpolitik der frischgebackenen Trump-Regierung besteht bisher aus Chaos und einem Nebel aus Ideen und Strategien. Der Rücktritt des Sicherheitsberaters Michael Flynn sowie die Verwicklungen des *Attorney General* Jeff Sessions haben beide einen Russland-Hintergrund und sind die bisher schwersten Krisen der jungen Präsidentschaft. Darüber hinaus widersprechen Trumps Reden vom Geschäftemachen mit Russland einer langfristigen Strategie der Sanktionierung für die Verletzungen der ukrainischen Souveränität, obwohl man noch nicht sagen kann, ob die Trump-Regierung die Sanktionen beenden wird. Bisher hat die Trump-Regierung jedenfalls kaum politische Konzepte zur Ukraine vorgelegt.

Die zweite Herausforderung besteht in der Verteidigung der Werte, die seit Jahrzehnten die amerikanisch-deutschen Beziehungen bestimmt haben. Präsident Trump verspricht eine Außenpolitik des »*America first*«, eine Betonung der wirtschaftlichen Interessen und eine Bevorzugung bilateraler Beziehungen vor multilateralen. Falls er diese Politik konsequent verfolgt, könnten die gemeinsamen demokratischen Prinzipien und Rechte – die Deutschland und die USA selbst bei Meinungsunterschieden unterstützt haben – möglicherweise aus der amerikanischen Außenpolitik verschwinden. Deutschland würde nichts anderes übrig bleiben, als Strategien zur Unterstützung dieser Prinzipien mithilfe der europäischen Institutionen und anderer Allianzen zu entwickeln. Aus diesen beiden Herausforderungen können zwei Empfehlungen abgeleitet werden: Zum einen sollte die deutsche Regierung Verbindungen zu denjenigen Akteur_innen in der neuen Trump-Regierung suchen, die sich entschieden für die »klassischen« politischen Idea-

le aussprechen – gewissermaßen der atlantische Flügel der Regierung. Der Präsident wird selbstverständlich im Zentrum stehen, dennoch könnten die Kabinettsminister_innen und *Assistant Secretaries* bei Schlüsselfragen Machtzentren bilden, um – beispielsweise in der Ukraine-Politik – eine wichtige Rolle zu spielen. Wahrscheinlich wäre es leichter, mit ihnen zu arbeiten als mit der Spitze der Regierung.

Zum anderen sollte die deutsche Regierung alles in ihrer Macht stehende tun, um die langfristigen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten, deren politische Situation derzeit wenig stabil ist, zu erhalten. Gleichzeitig sollte sie nicht davor zurückschrecken, ihren Widerspruch gegen die weniger akzeptablen Aspekte der Vision Präsident Trumps für Europa kundzutun: seine Feindseligkeit gegenüber der EU, seine Gleichgültigkeit gegenüber den Demokratiedefiziten in Ungarn und auch Russland sowie seine Hinwendung zu bilateralen Geschäftsbeziehungen im Gegensatz zu wertebasierten Beziehungen mit Deutschland, die in multilaterale Institutionen eingebunden sind und bis in das Jahr 1945 zurückreichen.

Deutschland sollte die unbedachte Aufhebung von Sanktionen oder anderen amerikanischen Grundsätzen nicht tolerieren, die Amerika und Russland gegen die EU oder diejenigen Regierungen in Europa positionieren würden, welche die EU befürworten. Wenn die Trump-Regierung jedoch Wege findet, die diplomatischen Beziehungen zu Russland wieder aufzubauen, sollte dies mit Sicherheit unterstützt werden. Jede Präsidentschaft ist ein Neuanfang.

Im Jahr 2016 waren die USA und die EU in Bezug auf Russland in eine diplomatische Sackgasse geraten. Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass Putin Russland noch Jahre regieren wird. Man muss also einen Weg finden, damit umzugehen; und dieser wird mit Diplomatie beginnen müssen. Wenn Präsident Trump neue Bedingungen für tiefergehende diplomatische Beziehungen zwischen Ost und West schafft, kann Deutschland in jedem Fall eine konstruktive Rolle bei der Förderung dieses Prozesses spielen – genauso wie die Ostpolitik auf komplizierte Art und Weise den Grundstein für die diplomatischen Durchbrüche von Generalsekretär Gorbatschow und Präsident Reagan Ende der 1980er-Jahre gelegt hat.

Frankreich und die deutsche Ostpolitik

Stefan Dehnert

Historisch hat Frankreich die bundesdeutsche Ostpolitik immer kritisch betrachtet. Eine zu große Nähe zu Russland und ein allzu großer Bedeutungszuwachs der Politik in Richtung Osten barg in diesem Verständnis immer auch die Gefahr einer Abwendung Deutschlands vom Westen. Insofern stieß auch Willy Brandts Ostpolitik auf Vorbehalte, ebenso wie das Sonderverhältnis von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu Wladimir Putin. Mit der von Kanzlerin Angela Merkel eingenommenen Position der Äquidistanz, welche die Kenntnis des russischen Gegenübers mit der Empathie für die Interessen der osteuropäischen Partnerstaaten kombiniert, entspannte sich jedoch der Blick auf die deutsche Ostpolitik. Auch die Rolle von Außenminister Steinmeier im Normandie-Format und während der Anbahnung des Minsker Abkommens wird hoch geschätzt.

Die Bedeutung Osteuropas für Frankreich

Traditionell liegt der Fokus französischer Außenpolitik auf dem Mittelmeer und Afrika. Osteuropa spielt für Frankreich schon aus geografischen Gründen keine so herausragende Rolle wie für Deutschland. Dies zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit insbesondere im Rahmen der Osterweiterung, die von Deutschland mit viel Enthusiasmus und Druck vorangetrieben worden war, während Frankreich der Erweiterung aus unterschiedlichen Gründen skeptischer gegenüberstand. Zum einen sollte die Funktionsfähigkeit der EU durch die Erweiterung nicht eingeschränkt werden, zum anderen war damit eine geografische Schwerpunktverlagerung verbunden, die Deutschland in die Mitte der erweiterten EU rückte.

Darüber hinaus führte auch die starke außenpolitische Orientierung dieser Staaten auf die USA zu einer Entfremdung zwischen Osteuropa und Frankreich. Dies gilt nicht zuletzt für Polen. Die Belebung des sogenannten Weimarer Dreiecks scheiterte insbesondere am Desinteresse Frankreichs. Der Verweis auf die lange Geschichte guter Beziehungen kann über die Entfremdung zwischen den beiden Ländern nicht hinwegtäuschen. Den

Tiefpunkt der französisch-polnischen Beziehungen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs markiert die Pressekonferenz des französischen Präsidenten Jacques Chirac vom 17. März 2003, in der er die Unterstützung Polens und anderer osteuropäischer Staaten für den Irak-Kurs der US-Administration mit den Worten kritisierte, sie hätten »une bonne occasion de se taire«, eine gute Gelegenheit zu Schweigen, verpasst. Zuletzt hat zudem die Entscheidung der aktuellen polnischen Regierung, den Auftrag für 50 Caracal-Hubschrauber an Airbus wieder zurückzuziehen und diesen stattdessen an den US-amerikanischen Hersteller Sikorsky Aircraft zu vergeben, die politische Klasse Frankreichs in höchstem Maße verärgert. Diese Entscheidung wird auch als Mangel an europäischem Gemeinsinn sowie als Torpedierung der Bemühungen um eine gemeinsame Europäische Verteidigungspolitik verstanden.

Mit dem Einzug von Nicolas Sarkozy in den Elysée-Palast begann für kurze Zeit eine Phase des außenpolitischen Ehrgeizes, auch in Bezug auf Osteuropa. Auf dem G8-Gipfel von Heiligendamm im Juni 2007 traf der neu gewählte französische Staatspräsident erstmals Wladimir Putin zu einem Vier-Augen-Gespräch. Der Weltöffentlichkeit ist die direkt im Anschluss folgende Pressekonferenz in Erinnerung geblieben, bei der die anwesenden Journalist_innen mutmaßten, Sarkozy müsse bei diesem Auftritt betrunken gewesen sein. So berichtete der *Spiegel*: »Es passierte nach dem Privatissimum mit Putin: Sarkozy, leicht außer Atem, tritt auf die Bühne des Presseraums, wo, vor dem wolkigen Hintergrund des G-8-Logos, eigens für ihn ein Stehpult aufgebaut worden ist. ›Meine Damen und Herren‹, entschuldigt sich der Franzose leicht verschmitzt lächelnd, ›entschuldigen Sie meine Verspätung, die an der Dauer des Dialogs liegt, den ich mit Präsident Putin führte.‹ Und dann bittet Sarkozy, immer noch außer Atem, um Fragen, blickt unsicher im Konferenzraum herum und wirkt erst wieder gefasst, als er sich den Stöpsel für die Übersetzungen ans Ohr schiebt.«¹

1. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sarkozys-bizzarrer-auftritt-beschwipst-von-seinen-eigenen-saetzen-a-488518.html>

Die Darstellung des französischen Journalisten Nicolas Henin unterstellt, dass es dem Treffen mit Putin geschuldet sein musste, dass Sarkozy so außer Fassung geraten war. Tatsächlich soll Putin Sarkozy in dem Vier-Augen-Gespräch bedroht haben, nachdem dieser sich zu einer Reihe von sensiblen Punkten – Vorgehen Russlands in Tschetschenien, Ermordung der Journalistin Anna Politkowskaja, Menschenrechte, Rechte der Homosexuellen – kritisch geäußert hatte. Wörtlich soll Putin gesagt haben: »*Ou bien tu continues sur ce ton et je t'écrase. Ou alors tu arrêtes de parler comme ça [...] et je peux faire de toi le roi de l'Europe.*«² Diese Erniedrigung mag dazu beigetragen haben, dass der außenpolitische Ehrgeiz gegenüber Russland erst einmal noch zunahm, während das Verständnis für Russlands Politik gegenüber seinen Nachbarstaaten jedoch gleichzeitig ungeahnte Ausmaße erreichte.

Als der Georgien-Krieg vom August 2008 in die französische EU-Ratspräsidentschaft fiel, war dies für Präsident Sarkozy und seinen Außenminister Bernard Kouchner Grund genug, eine Initiative zur Beilegung des Konflikts zu ergreifen. Noch beim NATO-Gipfel von Bukarest vom 2.–4. April 2008 hatte sich Frankreich der deutschen Position angeschlossen, der Ukraine und Georgien die Option eines NATO-Beitritts nicht zu eröffnen. Jetzt schien jedoch der Zeitpunkt gekommen, der französischen Diplomatie etwas Glanz zu verleihen: Fünf Tage nach Beginn der russischen Intervention wurde ein Waffenstillstand vereinbart und in einem Vertragstext festgeschrieben.

Für den schnellen Erfolg der Initiative feierte sich die französische Regierung, in den linken Medien wurden Sarkozy und Kouchner jedoch für ihre ausbleibende Verurteilung des russischen Vorgehens kritisiert. Präsident Sarkozy hatte sogar Verständnis für Moskaus Aktion gezeigt, indem er sagte, dass »es völlig normal [sei], dass Russland seine Interessen verteidigen möchte, ebenso wie die der Russen in Russland und der russischsprachigen Menschen außerhalb Russlands.« Auch aus heutiger Sicht fällt die Bewertung eher kritisch aus: Nicht nur, weil ein weiterer Vormarsch der russischen Truppen auf die georgische Hauptstadt zum damaligen Zeitpunkt als strategisch sinnlos und deshalb höchst unwahrschein-

lich schien. Sondern als gravierender wurde erachtet, weil es die außenpolitischen Prinzipien der EU verletzte, dass die Vereinbarung mit keinem Wort das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen erwähnte und somit dazu beigetragen habe, das Ergebnis der Intervention – also die Besetzung eines Teils von Georgien – zu legitimieren und zu zementieren.³ Daran ändert auch nichts, dass es nie eine formelle Anerkennung dieser Grenzänderung durch die EU gegeben hat. Später wurde kolportiert, dass die unterschiedlichen Sprachversionen des Vertrages Ursache des schlechten Ergebnisses gewesen seien und man sich über den Tisch gezogen fühle.

Frankreichs Zurückhaltung gegenüber den EU-Neumitgliedern in Osteuropa zeigte sich auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht. Nur in Rumänien wurde in größerem Ausmaß investiert. In den übrigen Ländern blieb die Investitionstätigkeit zurückhaltend und das Feld im wesentlichen Deutschland überlassen. In manchen Kommentaren werden diese Länder deshalb heute als das »Hinterland« Deutschlands bezeichnet, womit die Verlagerung der Industrieproduktion in diese Länder gemeint ist.

Blick auf Deutschlands Ostpolitik in der jüngeren Vergangenheit

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks konzentrierten sich Frankreichs außenpolitische Ambitionen in Osteuropa auf Russland. In Bezug auf die Gesamtregion sowie auch einzelne Staaten wurde keine klare Strategie erkennbar. Hier schien man das Feld der ehrgeizigeren Außenpolitik Deutschlands überlassen zu haben, dessen Engagement sowohl auf eine nach dem Mauerfall insgesamt ambitioniertere Außenpolitik zurückgeführt wird als auch auf dessen geografische Lage. Die ambitionierte Politik Berlins gegenüber der östlichen Nachbarschaft wird jedoch insgesamt positiv bewertet.⁴

Frankreich behält sich unterdessen vor, eigene Initiativen zu ergreifen, wenn Krisensituationen entstehen, bzw. dann aktiv zu werden, wenn Russland Teil des Gesche-

2. »Entweder du machst so weiter und ich zermalme dich, oder du hörst auf, so zu reden [...], dann kann ich aus dir den König von Europa machen.«; <http://www.lejdd.fr/International/Versions-contradictaires-sur-l-humiliation-de-Sarkozy-par-Poutine-en-2007-833659>

3. Vgl. Silvia Serrano, Wissenschaftlerin am *Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre européen* (CEREC); <http://information.tv5monde.com/info/guerre-de-2008-en-georgie-le-cadeau-de-la-france-la-russie-4434>

4. Vgl. <http://www.iris-france.org/42926-la-nouvelle-diplomatie-allemande-de-la-chute-du-mur-au-nouveau-depart/>

hens ist. Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates kann Frankreich das Feld in einer solchen Situation nicht alleine den anderen Akteuren überlassen. Zwar hat Frankreich kein ureigenes Interesse an den Ländern dieser Region, will jedoch außenpolitisch Flagge zeigen, um als Akteur wahrgenommen zu werden.

Nach der nur mäßig erfolgreichen Initiative Frankreichs zur Beilegung der Georgien-Krise entstand der Eindruck, dass die Krisen-Politik für die Region nun in engerer Abstimmung mit Deutschland gemacht wird. Es scheint die Einsicht gewachsen zu sein, dass gegenüber Russland nur ein gemeinsames europäisches Vorgehen oder doch zumindest im deutsch-französischen Tandem sinnvoll und zielführend ist. Dies gilt insbesondere für die Ukraine-Politik.

Die Außenpolitik unter Präsident François Hollande und seinen Außenministern Laurent Fabius sowie dem germanophilen Jean-Marc Ayrault (davor Premierminister) gegenüber Osteuropa suchte den Schulterchluss mit Deutschland noch deutlicher. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der sich verstärkenden Krise der EU, aber auch des immer offensiveren Kurses Russlands gegenüber Europa. Eine Spaltung der neben Großbritannien wichtigsten Akteure der Europäischen Union kommt in solch einer kritischen politischen Konstellation nicht infrage. Dies äußert sich in aller Deutlichkeit auch im von Frankreich angeregten Normandie-Format sowie den infolgedessen stattfindenden gemeinsamen Versuchen, den Konflikt in der Ost-Ukraine zu befrieden. Frankreich ist sich dabei bewusst, dass der diplomatische Erfolg des Minsker Abkommens ohne die Einbeziehung Deutschlands nicht möglich gewesen wäre.⁵

Frankreichs Regierung hat sich für diesen Weg entschieden, obwohl die französische Öffentlichkeit zunehmend in die schon lange gepflegte Obsession verfällt, vom Niedergang Frankreichs zu sprechen, wobei Deutschland immer auch als Vergleichsmaßstab erhalten muss. Das gemeinsame Vorgehen in der Außenpolitik kann insofern auch als Versuch interpretiert werden, Deutschland stärker in die gemeinsame, internationale Verantwortung einzubinden und dabei auch dessen Rolle und seine Verantwortung für die gesamte EU zu unterstreichen. Frankreich ist wohl bewusst, dass das

Kräfteverhältnis zwischen Frankreich und Deutschland aufgrund dessen ökonomischer Macht mittlerweile klar zugunsten Berlins ausfällt; umso mehr wünscht man sich im Elysée eine größere Bereitschaft im Kanzleramt, einen auch für die südlichen EU-Mitgliedsstaaten gangbaren Ausweg aus der andauernden europäischen Krise zu entwickeln.

In der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung unterscheiden sich die Politikansätze gegenüber Russland zwischen dem sozialdemokratisch geführten Auswärtigen Amt und dem Kanzleramt graduell. Dem Auswärtigen Amt wird eine gegenüber Moskau nachgiebigere Haltung zugeschrieben, während das Kanzleramt eher als un-nachgiebig gegenüber Präsident Putin wahrgenommen wird. Von beiden Seiten wird jedoch der kontinuierliche Wille zum Dialog mit Moskau registriert. Zudem wird wahrgenommen, dass es in der deutschen Sozialdemokratie Stimmen gibt, die für ein Ende der EU-Sanktionen gegenüber Russland eintreten und dafür sogar eine Anerkennung der Krim-Annexion in Kauf nehmen würden.⁶

In Frankreich wird eine ähnliche Position ausgerechnet von dem konservativen Präsidentschaftskandidaten François Fillon vertreten. Er soll während seiner Zeit als Premierminister unter Präsident Sarkozy eine »Männerfreundschaft« mit Putin entwickelt und in jüngerer Vergangenheit mehrmals gefordert haben, den Sanktionen gegenüber Russland im Zuge eines realpolitischen Ansatzes ein Ende zu bereiten sowie zur Bekämpfung des IS nicht nur mit Moskau, sondern auch mit der syrischen Regierung zusammenzuarbeiten. Daraus könnten erhebliche Unstimmigkeiten mit der deutschen Position entstehen, sofern Fillon am 7. Mai dieses Jahres zum neuen Staatspräsidenten Frankreichs gewählt würde. So unwahrscheinlich dieses Szenario wegen der diversen Skandale um den konservativen Kandidaten zurzeit auch erscheinen mag, so würde sein Einzug in den Elysée-Palast wohl eine Änderung von Frankreichs Politik gegenüber Moskau bedeuten – auch auf die Gefahr hin, dass die gemeinsame europäische Linie damit beendet und die Wirtschaftssanktionen als einziges verfügbares Druckmittel der EU aus ihren Händen genommen würde.

5. Vgl. <http://www.iris-france.org/57230-quel-bilan-tirer-de-la-politique-etrangere-francaise/>

6. Vgl. <http://www.slate.fr/story/95123/russie-allemande>

Deutschlands Osteuropapolitik – eine italienische Perspektive

Riccardo Alcaro

In den letzten Jahrzehnten haben sich die außenpolitischen Prioritäten Italiens weitgehend mit denen Deutschlands gedeckt. Beide Länder betrachteten die europäische Integration und die transatlantischen Beziehungen als strategisch wichtig, um im Innern Sicherheit und Wohlstand zu wahren und sich gleichzeitig für internationale Regelwerke einzusetzen. Wie Deutschland hat auch Italien viel Energie auf die Pflege seiner Beziehungen zu Russland verwendet, das es als wichtigen Gesprächspartner für die langfristige Sicherung der Stabilität und der Energieversorgung Europas begreift. Ähnlich wie ihre deutschen Kolleg_innen gehen auch italienische Politiker_innen davon aus, dass diese drei Dimensionen von Natur aus eng miteinander verknüpft sind. Da die europäische Integration und die transatlantischen Beziehungen einander wechselseitig verstärkten, bot der euroatlantische Rahmen eine Plattform, auf der man Russland aus einer Position der Stärke heraus begegnen konnte.

In jüngster Zeit haben mehrere Faktoren dieses Bild getrübt. Während andere europäische Länder – auch Italien – mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu kämpfen haben und die politische Auseinandersetzung im Lande zunehmend polarisiert geführt wird, hat sich Deutschland seine finanzielle und politische Stabilität bewahrt. In einer Zeit, in der US-Präsident Donald Trump damit liebäugelt, sich von Europa zu distanzieren, Frankreich im wirtschaftlichen Sumpf steckt und Großbritannien den Weg aus der EU beschreitet, gewinnt Deutschland geopolitisch an Bedeutung. Von den Deutschen erwartet man nun eine Führungsrolle nicht nur in Politikbereichen, in denen ihr Einfluss traditionell schon immer stark war, etwa in der Eurozone oder bei den Themen Migration und Sicherheit. Die deutsche Außenpolitik steht daher international intensiver unter Beobachtung.

Vor diesem veränderten Hintergrund muss auch die italienische Debatte über die Politik Deutschlands gegenüber Russland und Osteuropa betrachtet werden. Von einer Debatte zu sprechen, ist vielleicht übertrieben. In Italien diskutiert man nicht in erster Linie über deutsche Politik, sondern vielmehr über die Frage, wie sich die Mitgliedschaft in der EU und der NATO auf die italie-

nischen Beziehungen zu Russland auswirken. Da Berlin in der EU jedoch großen Einfluss besitzt, erlauben die Positionen der italienischen Regierung, italienischer Politiker_innen, Unternehmer_innen und Analyst_innen gegenüber Russland und Osteuropa implizit auch Rückschlüsse auf deren Haltung zur deutschen Politik. Soweit sich die noch unterentwickelte und häufig wirre Debatte beurteilen lässt, wird die Osteuropapolitik Deutschlands in Italien zukünftig wohl noch größere Kontroversen auslösen.

Italien, die deutsche Osteuropapolitik und die Ukraine-Krise

Bis vor Kurzem galt Deutschland im Hinblick auf die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland noch als natürlicher Partner. Die Italiener_innen waren wie die Deutschen der Ansicht, Russland müsse einbezogen werden – unter anderem durch Eingliederung in die euroatlantischen Systeme –, um in Europa langfristig Sicherheit zu garantieren.

Natürlich gab es ebenso Bereiche, in denen Italien und Deutschland in Konkurrenz standen. Ein solcher Bereich war beispielsweise die Energieinfrastruktur. Nachdem der staatliche russische Energiegigant Gazprom sowie eine Gruppe überwiegend deutscher Unternehmen die Entwicklung der Offshore-Gaspipeline »Nord Stream« in der Ostsee vereinbart hatten, schlossen die Italiener_innen in aller Eile ein ähnliches Abkommen im Schwarzen Meer – »South Stream« –, um sich die Position als Energie-Knotenpunkt für Südeuropa zu sichern. Beide Projekte waren hoch umstritten, weil sie gegen das EU-Ziel einer Minderung der Energie-Abhängigkeit von Russland verstießen.

Wie Deutschland hatte sich Italien dem Druck der USA widersetzt, der Ukraine und Georgien den Weg in die NATO zu bereiten, und darauf hingewirkt, nach dem Georgien-Krieg 2008 wieder zu einer Zusammenarbeit mit Russland zu gelangen. Während Deutschland jedoch einen Ausgleich anstrebte, indem es Geld und politi-

sches Kapital in die osteuropäischen Länder investierte, zeigten die Italiener_innen diesbezüglich keine besonderen Ambitionen. Die Östliche Partnerschaft – die 2009 von der EU initiiert worden war, um den Handel und politischen Dialog mit sechs ehemaligen Sowjetrepubliken zu intensivieren – lehnten sie zwar nicht ab, drängten jedoch zur Vorsicht.¹ Der Beginn der Ukraine-Krise 2014, ausgelöst durch Demonstrationen für engere Beziehungen zur EU, bestätigte gewissermaßen die italienischen Bedenken, dass die EU es zu eilig hatte.

Als Russland die Krim annektierte, stimmte Italien in die allgemeine Verurteilung der ersten Gebietsaneignung in Europa seit 1945 ein. Ebenso war man bereit, die Kooperation mit Russland zurückzufahren, setzte sich aber gleichzeitig für eine Deeskalation ein und stimmte ausdrücklich dem deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier zu, dem zufolge nicht Sanktionen, sondern Diplomatie die Reaktion des Westens auf die Krise bestimmen sollten.² In Italien hoffte man anschließend, dass der Krim-Zwischenfall überwunden sei und die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland zu einer Art Normalität zurückkehren könnten. Da Russland jedoch weiter Unruhen in der Südostukraine schürte, verdüsterten sich die Aussichten auf eine Deeskalation – und die Saat für eine potenzielle Uneinigkeit zwischen Deutschland und Italien war ausgebracht.

Es dauerte allerdings noch eine Weile, bis ein Bruch sichtbar wurde. Da die Regierung in Rom nach wie vor die Meinung vertrat, dass Italien und Deutschland dieselben Ziele verfolgten, begrüßte sie auch die Gründung des »Normandie-Formats«. Nicht einverstanden waren die Italiener_innen jedoch damit, dass nur Frankreich und Deutschland den Rest der EU vertreten sollten. Man fürchtete, dass Deutschland einen wichtigen Vorstoß gegen die Interessen Italiens unternehmen könnte. Beobachter_innen sprachen sogar vom Ehrgeiz der Deutschen, das geopolitische Vakuum in der Ukraine zu füllen.³ Diese Interpretation wurde zwar nicht von allen

Expert_innen geteilt, doch stellte sie den ersten systematischen Versuch dar, den geopolitischen Implikationen der Ukraine-Krise nachzugehen. Obwohl diese Einschätzung als objektive und neutrale Analyse intendiert war, nährte sie bei einigen Vertreter_innen in Regierung und Privatwirtschaft den Verdacht, dass Deutschland hegemoniale Ziele verfolge.

In den Augen der Italiener_innen war die deutsche Osteuropapolitik bis 2014 mit dem italienischen Interesse einer konstruktiven Beziehung zwischen der EU und Russland durchaus vereinbar, abgesehen von der Entwicklung der Energieinfrastruktur. Seit dem Ausbruch der Ukraine-Krise im Jahr 2014 tun sich in diesem Bild allerdings Risse auf. Auch wenn Italien weiterhin überwiegend der deutschen Linie folgt, hat sich die Kluft zwischen der deutschen Osteuropapolitik und dem, was die Italiener_innen als ihre eigenen Interessen betrachten, vergrößert.

Deutschlands Osteuropapolitik und die Einwände Italiens

Da nichts auf eine Entspannung der Konfrontation zwischen dem Westen und Russland hinweist, wird in Italien nun der Umgang der EU mit der Ukraine-Krise unter deutscher Führung sowie – damit einhergehend – die Osteuropapolitik Deutschlands insgesamt genauer unter die Lupe genommen.

Die Zustimmung zu den EU-Sanktionen nimmt rapide ab. Das italienische Handelsministerium verzeichnete schon im April 2015 einen deutlichen Rückgang der Exporte nach Russland, insbesondere im Agrarsektor.⁴ Einige Zeit später wurde über den Verlust tausender Arbeitsplätze sowie über einen Rückgang der Exporteinnahmen um mehrere Milliarden Euro berichtet.⁵ Diese Schätzungen waren spekulativ (und vielleicht übertrieben), aber der Abwärtstrend ließ sich nicht bestreiten.

Bislang sind die Klagen der Italiener_innen über die Handelsstreitigkeiten zwischen der EU und Russland nicht in Wut auf Deutschland umgeschlagen, das nach wie

1. Einen Überblick über die deutschen bzw. die italienischen Beziehungen zu Russland vor der Ukraine-Krise gibt Susan Stewart (2013): »Germany« und Riccardo Alcaro, »Italy«, in: M. David / J. Gower / H. Haukkala (Hrsg.): *National perspectives on Russia. European foreign policy in the making?*, London: Routledge.

2. Ulrich Speck (2014): *Germany plays Good Cop, Bad Cop on Ukraine*, *Carnegie Europe*, 25. Juni 2014; <http://carnegieeurope.eu/2014/06/25/germany-plays-good-cop-bad-cop-on-ukraine-pub-56011>.

3. Germano Dottori (2014): »Anche Berlino ha perso Kiev«, in: *Limes*, April 2014; Brendan Simms / Liam Fitzgerald (2014): »Berlino, Mosca, Pechino: tre sindromi da accerchiamento«, in: *Limes*, August 2014.

4. Maurizio Forte (2015): *Interscambio, esportazioni settore agroalimentare, attività promozionali a supporto di EXPO Milano 2015*, ICE Agency Moscow, Italian-Russian Chamber of Commerce, 29. April 2015; http://www.ccir.it/ccir/wp-content/uploads/2015/05/Presentazione-ICE_it.pdf.

5. *Russia-UE: il costo delle sanzioni*, *Exportiamo*, 16. September 2015; <http://www.exportiamo.it/aree-tematiche/12157/russia-ue-il-costo-delle-sanzioni/>.

vor die treibende Kraft hinter der EU-Sanktionspolitik ist. Immerhin hat auch Deutschland hohe Kosten zu tragen. Was die Italiener_innen den Deutschen allerdings vorwerfen, ist Doppelmoral, da Deutschland plant, die Kapazität von »Nord Stream« durch eine zweite Offshore-Pipeline – »Nord Stream II – zu verdoppeln.

Aus der Perspektive Roms ist das ein falsches Spiel der Deutschen. Einerseits setzen sie sich für den Zusammenhalt und eine unnachgiebige Haltung der EU gegenüber Russland in der Ukraine-Frage ein. Andererseits ignorieren sie ihre eigenen Forderungen nach einer Beschränkung der Kooperation mit Moskau, indem sie einem Projekt grünes Licht geben, das dem EU-Ziel einer Verringerung der Abhängigkeit von russischem Erdgas zuwiderläuft, Polen und andere Länder ihrer Einkünfte aus Transitgebühren beraubt und die Bemühungen des Westens schwächt, die wankende ukrainische Regierung zu stützen.

Das Projekt »Nord Stream II« missfällt Italien zudem auch, weil sich Russland mittlerweile aus dem »South Stream«-Projekt zurückgezogen hat. Präsident Putin begründete diese Entscheidung mit der rigorosen Härte der EU-Wettbewerbsregeln, jedoch fällt es schwer, das Scheitern von »South Stream« nicht mit der Ukraine-Krise sowie den damit zusammenhängenden Sanktionen in Verbindung zu bringen.

Die italienische Regierung tut sich schwer, entsprechend ihrer Bedenken zu handeln. Der frühere Ministerpräsident Matteo Renzi (2014 bis 2016) beklagte die Doppelzüngigkeit im Fall von »Nord Stream II«⁶ und bemühte sich vergebens um eine Erklärung der Europäischen Kommission, dass die neue Pipeline mit den EU-Regelungen für die Erdgasdistribution in der Union unvereinbar seien.⁷

Einmal verzögerte Renzi sogar die Verlängerung der Sanktionen und sendete damit das Signal, dass Italien eine mögliche Kooperation mit Russland nicht wegen der Ukraine beschädigen wolle.⁸ Zwar ließ Renzi am Ende

die Verlängerung wie geplant zu, doch die italienische Linie war klar: Man willigte nur in die Sanktionen ein, um 2015 die Implementierung des Minsk-II-Abkommens zu unterstützen – mehr nicht. Renzi blieb dabei und weigerte sich im Oktober 2016, Russland neue Sanktionen aufzuerlegen, weil es in der Schlacht um Aleppo mutmaßlich willkürlich Zivilist_innen bombardiert hatte. Italien gelang es, den von Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien eingebrachten Antrag von der EU-Agenda zu streichen.⁹

Dass Renzi öffentlich Kritik an den Sanktionen und »Nord Stream II« äußerte, war durchaus einem politischen Opportunismus geschuldet.¹⁰ Doch auch jenseits wahltaktischer Überlegungen gab es ernstzunehmende Faktoren, die auch nach Renzis Rücktritt ein negatives Licht auf die Russlandpolitik Deutschlands warfen.

Eine noch unterentwickelte, aber bereits polarisierte Debatte

Unter Renzis Nachfolger Paolo Gentiloni erfolgte in Italien kein Politikwechsel. Angelino Alfano, Chef der kleinen gemäßigten Koalitionspartei und neuer Außenminister, hat sich zur Umsetzung des Minsk-II-Abkommens bekannt – und damit auch zu den Sanktionen, mit denen dies erreicht werden soll. Gleichwohl betonte er, dass Italien nicht die Konfrontation, sondern das Gespräch mit Russland als den richtigen Weg betrachte und mit einer automatischen Verlängerung der Sanktionen nicht einverstanden sei.¹¹ Angesichts der wachsenden Verärgerung in der Wirtschaft ist jedoch fraglich, ob die Strategie der italienischen Regierung, sich lautstark über eine Politik zu beschweren, die sie selbst unterstützt, auf Dauer durchzuhalten sein wird.

Die politischen Gegner_innen von Renzi und Gentilonis Demokratischer Partei (PD) haben die verbreitete Unzufriedenheit aufgegriffen. Sie werfen der Regierung re-

6. »Italy's Renzi joins opposition to Nord Stream 2 pipeline deal«, in: *Financial Times*, 15. Dezember 2015; <https://www.ft.com/content/ceb-d679c-a281-11e5-8d70-42b68cfae6e4>.

7. Marco Tacconi (2016): »The Italian Ally in the V4 Gas Security Battle«, in: *Visegrad Insights*, 15. Juli 2016; <http://visegradinsight.eu/the-italian-ally-in-the-v4-gas-security-battle/>.

8. »PM Renzi plans to tell EU Council that renewal of Russia sanctions should not be automatic«, in: *Il Sole 24 Ore*, 16. Dezember 2015; <http://www.italy24.ilsole24ore.com/art/government-policies/2015-12-15/north-stream-130902.php?uuid=AC6hkptB>.

9. »Italy's Renzi forces retreat from new sanctions on Russia«, in: *Financial Times*, 21. Oktober 2016; <https://www.ft.com/content/1cd7f-7dc-9730-11e6-a80e-bcd69f323a8b>

10. »Italy ›preparing to cause trouble‹ for EU as relations with Germany sour«, in: *Independent*, 16. Januar 2016; <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-preparing-to-cause-trouble-for-eu-as-relations-with-germany-sour-a6818341.html>.

11. »Il ministro Angelino Alfano: ›Fronte comune contro il terrore Bisogna coinvolgere anche Mosca‹«, in: *Corriere della Sera*, 20. Dezember 2016; http://www.corriere.it/politica/16_dicembre_20/fronte-comune-contro-terrore-1f95b7c8-c644-11e6-81c3-386103f9089b.shtml.

gelmäßig Unterwürfigkeit gegenüber den mächtigsten Verbündeten Italiens vor – insbesondere den USA und Deutschland. Daher haben die größten euroskeptischen Parteien die Ablehnung von Sanktionen gegen Russland ins Zentrum der politischen Agenda gerückt.

Die Sanktionen sind zwar der Hauptstreitpunkt, doch geht die Debatte noch weiter. So ist auch ein weiterer wichtiger Pfeiler der deutschen Osteuropapolitik, nämlich die Rolle der NATO in Osteuropa, in die Kritik geraten. Zwar wird darüber weniger intensiv diskutiert, dafür aber polarisierter als über Sanktionen; und gleichzeitig markiert diese Debatte in der italienischen Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg eine Neuerung, die durchaus eine Betrachtung wert ist.

In weiten Teilen des politischen Spektrums in Italien – vor allem bei der Fünf-Sterne-Bewegung (M5S), aber auch bei Kräften am linken wie rechten Rand – hat die Vorstellung Fuß gefasst, dass Italiens Mitgliedschaft in der EU und der NATO die Beziehungen zu Russland behindert. Daher sind M5S und andere Parteien kaum bzw. gar nicht bereit, den Forderungen der osteuropäischen NATO-Mitgliedsstaaten nach stärkeren Sicherheitsgarantien nachzukommen.

Die allgemeine Wahrnehmung, der zufolge Italien ein Verlierer der Handelsstreitigkeiten zwischen der EU und Russland sei, die Unfähigkeit der Koalitionsregierung unter Führung der PD, die Haltung der EU zur Ukraine-Krise positiv zu vermitteln, sowie die zunehmend russlandfreundliche Haltung mächtiger politischer Kräfte wie M5S und Lega Nord: Das alles offenbart ein wachsendes Potenzial für Meinungsverschiedenheiten zwischen Italien und Deutschland.

Schlussfolgerungen

Die italienische Sicht auf die deutsche Osteuropapolitik lässt sich nicht so sehr aus sporadischen Beurteilungen der deutschen Außenpolitik ableiten, sondern vielmehr aus der Debatte, was für Italien bei der derzeitigen Konfrontation mit Russland auf dem Spiel steht. Auf die Gefahr hin, die Dinge zu sehr zu vereinfachen, ist es dennoch möglich, zwei wichtige Sichtweisen zu unterscheiden.

Die Position der »Souveränität« prägt die große euroskeptische Koalition Italiens, reicht jedoch darüber hin-

aus.¹² Vertreter_innen dieser Position fordern, die Kooperation mit Russland wiederaufzunehmen, um die Handels-, Energie- und Sicherheitsinteressen Italiens zu wahren. Daher bezweifeln sie auch den strategischen Nutzen einer EU- und NATO-Mitgliedschaft. Vernachlässigt wird oft die regionale Handlungsfreiheit der ehemaligen Sowjetrepubliken, die offenbar als passive Zuschauer in einem geopolitischen Konflikt zwischen dem Westen und Russland betrachtet werden.

Die Verfechter_innen der Souveränität schätzen die EU nicht als multilaterales System, das allen Mitgliedsstaaten Vorteile verschafft, sondern sehen sie in zunehmendem Maße als ein Instrument in den Händen der mächtigsten europäischen Staaten, insbesondere Deutschlands, die damit Einfluss auf die schwächeren und ärmeren – oder schlecht regierten – Mitgliedsstaaten ausüben. Auch wenn die deutsche Osteuropapolitik nur selten thematisiert wird, ist davon auszugehen, dass in diesem Lager die Ansicht vorherrscht, die Deutschen verfolgten nur ihre eigenen Interessen, sodass Italien sich lieber auf die eigenen, national definierten Prioritäten besinnen sollte.

Die andere Sichtweise vertreten die PD und weitere gemäßigte und Mitte-rechts-Parteien. Sie betonen, dass die EU- und NATO-Mitgliedschaft Italien unschätzbare strategische Vorteile bringt, da sie zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur Sicherheit des Landes beiträgt und den außenpolitischen Einfluss verstärkt. Diese Kräfte erkennen, dass Italien seine Wirtschafts- und Energieinteressen verteidigen sollte, indem es für Mäßigung eintritt und den Dialog mit Russland sucht. Ihnen zufolge hat Italien aber auch ein stärkeres Interesse daran, eine europäische Ordnung zu unterstützen, die auf der Einhaltung internationaler Verpflichtungen, der Berechenbarkeit staatlichen Verhaltens und Gewaltverzicht bei der Lösung internationaler Konflikte gründet. Diese Kräfte haben mehr Verständnis für die deutsche Osteuropapolitik, allerdings nur insofern, als sie dazu beiträgt, die EU als regelorientierte Ordnung zu verteidigen und zu fördern. Verliert das an Relevanz – etwa wegen wachsender Kritik an Sanktionen oder »Nord Stream II« –, wird die Osteuropapolitik Deutschlands in Italien auf deutlich größeren Widerstand stoßen.

12. Würden jetzt Wahlen abgehalten, so würden etwa 30 Prozent der Bevölkerung M5S wählen und rund 14 Prozent Lega Nord; *Sondaggi elettorali Lorient: scissione PD, M5S e centro-destra non ne approfittano*, Termometro politico; http://www.termometropolitico.it/1248548_sondaggi-elettorali-lorient-intenzioni-di-voto-scissione-pd-m5s-centrodestra-affluenza.html.

Die Wahrnehmung der deutschen Ostpolitik in Finnland und Schweden

Christian Krell

Finnland und Schweden sind sich in vielerlei Hinsicht ähnlich. Beide Länder sind Teil Skandinaviens, Mitglieder der EU und haben eine NATO-Mitgliedschaft abgelehnt. Sie blicken beide auf eine Vergangenheit als allianzfreie, neutrale Staaten zurück. In beiden Ländern gibt es eine sensible und aufmerksame Debatte um die Außen- und Sicherheitspolitik Russlands sowie die Haltung Deutschlands gegenüber Russland. Zugleich sind die Differenzen in dieser Debatte augenfällig: Während eine klare Distanzierung gegenüber Russland in Schweden zum guten Ton gehört, ist die Debatte in Finnland ausgeglichener.

Schweden

Auch wenn Schweden im Gegensatz zu beispielsweise Finnland oder den baltischen Staaten keine direkte Grenze zu Russland besitzt, beschäftigt sich das Land zunehmend mit einer möglichen Bedrohung aus dem Osten. Als Ostsee-Anrainer sind eine geografische Nähe zu Russland sowie eine relativ direkte Verbindung über das Meer gegeben, wodurch die Debatten um das Verhältnis gegenüber Russland befördert werden.

Schweden ist zwar seit 1995 in der EU vertreten, allerdings bis heute kein Mitglied der NATO. Über einen möglichen Beitritt wird immer wieder – auch gegenwärtig – diskutiert; die aktuelle rot-grüne Minderheitsregierung hat ihn aber für den jetzigen Zeitpunkt klar ausgeschlossen. Es gibt deutliche Bestrebungen, die sicherheitspolitischen Kooperationen sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch mit der NATO auszubauen. Schwer tut sich Schweden in dieser Hinsicht allerdings durch sein Festhalten an einer historisch gewachsenen militärischen Allianzfreiheit und Neutralitätspolitik, die bis heute den Kern der Außen- und Sicherheitspolitik darstellt, gleichzeitig aber den vorhandenen Wunsch nach stärkerer Kooperation mit Verbündeten wie der NATO immer wieder zurückdrängt.

Angst vor Russland: U-Boote vor Stockholm und Panzer auf Gotland

Debatten um die Außen- und Sicherheitspolitik werden aktuell in Schweden so intensiv wie lange nicht mehr geführt. »Ich arbeite seit 25 Jahren im Verteidigungsministerium. Es gab noch nie ein so hohes öffentliches Interesse an meiner Arbeit«, beschreibt ein führender Mitarbeiter des schwedischen Verteidigungsministeriums die aktuelle Aufmerksamkeitskonjunktur.

In der Presse wird die Außen- und Sicherheitspolitik vor allem vor dem Hintergrund einer wahrgenommenen Bedrohung durch Russland diskutiert. Die Verteidigungsfähigkeit Schwedens und einzelner Regionen wie der Hauptstadt Stockholm oder der vorgelagerten Insel Gotland im Falle eines möglichen russischen Angriffs ist dabei ebenso Thema wie russische Provokationen, etwa Verletzungen des schwedischen Luftraums durch russische Kampffjets.

Wie ernst Schweden diese Bedrohung nimmt, zeigt sich in der Stationierung von Truppen auf der Ferieninsel Gotland, die Mitte 2017 wieder erfolgen soll. Diese Sorgen dürfte die angebliche Sichtung eines russischen U-Boots in schwedischen Gewässern im Jahr 2014 zusätzlich befeuert haben. Unabhängig davon, wie real diese Bedrohungen sind, beeinflusst die Wahrnehmung einer Gefahr bereits die schwedisch-russischen Beziehungen. So schreibt beispielsweise die schwedische Zeitung *Dagens Nyheter*: »Russischer Botschafter: Schlechtere schwedisch-russische Beziehungen als während der U-Bootjagd in den 1980ern.« Vor diesem Hintergrund wird auch die deutsche Russland-Politik wahrgenommen und beobachtet.

Die deutsche Ostpolitik: Richtig, aber bitte nicht freundlicher

Deutschland wird als der zentrale Akteur in der europäischen Russland-Politik wahrgenommen. Deutschland sei, so titelte eine der führenden Zeitungen, das »mäk-

tigaste land« (mächtigste Land) der EU und die Schlüsselfigur sowohl in der Formulierung einer europäischen Haltung gegenüber Russland als auch im Austausch zwischen Europa und Russland.

Die unterschiedlichen Positionen zwischen dem deutschen Außenministerium und dem Kanzleramt werden dabei durchaus wahrgenommen. Die Mehrheit der politischen Akteure sieht sich diesbezüglich eher dem Kanzleramt nahe, auch wenn handlungspraktisch kaum sichtbare Ableitungen aus dieser differenzierten Wahrnehmung getroffen werden.

Tendenziell ist man interessiert an einem Aufrechterhalten der Gesprächsfäden bei gleichzeitigem Beibehalten klarer Abgrenzungen gegenüber der russischen Politik und eindeutigen Stellungnahmen dazu. Die Aufrechterhaltung der Sanktionen ist aus schwedischer Perspektive unbedingt geboten, jedoch sollte das Gespräch nicht komplett ausschließen. So traf sich beispielsweise die schwedische Außenministerin Margot Wallström nach über zwei Jahren im Februar 2017 wieder mit ihrem russischen Amtskollegen in Moskau.

Aus Perspektive Schwedens ist die Stärkung der sicherheitspolitischen Kapazitäten der EU gewünscht und geboten, gerade angesichts der russischen Aggressionen gegenüber der Ukraine und der sicherheitspolitischen Verunsicherung infolge des Brexit und der Wahl Trumps.

Sonderthema: »Nord Stream«

Ein weiterer wichtiger Aspekt der schwedischen Sicht auf Russland und Deutschland ist die geplante Pipeline von Gazprom, EON, Wintershall und Nederlandse Gasunie durch die Ostsee. »Nord Stream II« soll Gas von Russland nach Deutschland bringen. Der Vorgänger dieses Projekts hatte schon vor zehn Jahren für viel Kritik gesorgt. Verschiedene Argumente werden dabei in der schwedischen Debatte vorgebracht:

Zum einen geht es darum, dass die Ukraine und andere Staaten hohe finanzielle Einbußen hinnehmen müssten, wenn das Gas nicht mehr durch ihr Land transportiert würde und Transitgebühren für Einkünfte sorgten. Zum anderen stellt sich aber auch die Frage, ob das Projekt nicht den strategischen Zielen der EU in Sachen Ener-

giepolitik entgegenläuft. Die EU hat sich als Ziel gesetzt, unabhängiger vom russischen Gas zu werden. Durch »Nord Stream II« würde der russische Anteil am europäischen Gasmarkt jedoch noch weiter wachsen.

Für Schweden kommen auch sicherheitspolitische Dimensionen hinzu. Es fürchtet, dass Russland bei der Benutzung eines schwedischen Hafens diesen für militärische Operationen nutzen könnte. In der Nähe des Hafens Karlshamn, der für »Nord Stream II« eine große Rolle spielen soll, liegen wichtige Stützpunkte der schwedischen Luftwaffe und Marine. Karlis Neretnieks, ehemaliger Leiter der Führungsakademie der schwedischen Streitkräfte, verwies auf die Möglichkeit, dass Russland Schiffscontainer als Tarnung für Raketensysteme nutzen und diese somit ins Land schmuggeln könnte.

Gerade hat die schwedische Küstenstadt Karlshamn ihre Zusage gegeben, dass Gazprom den Hafen für ihre Arbeit nutzen darf. Diese Entscheidung hat trotz Bedingungen bezüglich der Sicherheitsvorkehrungen für viel Aufsehen in Schweden gesorgt. Die Regierung hat gemeinsam mit Dänemark einen Brief an die EU-Kommission geschrieben, in dem sie sie darum bittet, die Pipeline-Pläne zu überprüfen. Verboten kann sie ihren Kommunen solche Entscheidungen nicht – das Projekt, Gazprom und die Rolle Deutschlands in diesem Projekt werden aber weiterhin sehr aufmerksam beobachtet und kritisch bewertet.

Finnland

1.269 Kilometer russisch-finnische Grenze

1.269 Kilometer – damit ist nicht nur die Länge der Grenze zwischen Finnland und Russland beschrieben, sondern auch eine entscheidende geopolitische Größe in der Debatte um die finnische Außen- und Sicherheitspolitik. Finnland befindet sich – nicht nur geografisch – in einer Mittler-Position zwischen dem Osten und dem Westen Europas. Ausgehend von einem starken Bemühen um Neutralität nach dem Zweiten Weltkrieg kommt Finnland heute als Nachbar Russlands, Mitglied der EU und skandinavischer Staat eine wichtige vermittelnde Rolle zu.

Obwohl Finnland kein Mitglied der NATO ist, wird die Grundposition des Landes durch die wachsende Integration in der EU inzwischen nicht mehr als neutral be-

schrieben. Durch die Einbindung in die genannten Kreise – Skandinavien, die EU und die Nähe zu Russland – ist Finnland aber nach wie vor an funktionierenden Beziehungen sowohl zu Russland als auch zur EU und NATO interessiert.

Russland als Top-Thema

»*Russia is always headline news in Finland*«. So beschreibt ein ehemaliger finnischer Diplomat die Relevanz Russlands in der öffentlichen Debatte. Dabei wird explizit auch die deutsche Politik gegenüber Russland berücksichtigt. Deutschland gilt als die entscheidende europäische Macht in der Auseinandersetzung mit Russland; dementsprechend wird die deutsche Ostpolitik besonders genau in der Presselandschaft verfolgt.

Insgesamt erleben Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik aktuell eine hohe Konjunktur. Unter dem Eindruck der Ukraine-Krise, des Brexit, der Wahl Trumps sowie zunehmender russischer Aggressionen wird etwa die eigene Verteidigungsfähigkeit intensiv diskutiert. Ergebnisse sind beispielsweise der Mittelzuwachs für Verteidigungsausgaben, ein neues Wehrpflichtgesetz und die Planung eines Gesetzes über militärische Aufklärung.

Die deutsche Ostpolitik: Richtig, aber bitte nicht unfreundlicher

Deutschland wird als wichtigster Impulsgeber für die europäische Russland-Politik gewertet. Aus finnischer Perspektive hat sich die deutsche Führungsrolle besonders in der jüngsten Vergangenheit weiterentwickelt, etwa während der Ukraine-Krise. Insgesamt wird Deutschland in außenpolitischen Fragen als selbstbewusst wahrgenommen, was in der Regel in der öffentlichen Debatte begrüßt wird. Dabei wird die deutsche Außenpolitik als vermittelnd, konsensorientiert und diplomatisch engagiert beschrieben. Der Begriff der »Zivilmacht« wird mit Deutschland verbunden. Ein Beispiel für dieses Selbstverständnis wird darin gesehen, dass Deutschland europäische statt nationale Lösungsansuche. Diese angestrebte Kooperation wird in Finnland begrüßt; jedoch wird ebenso häufig deutlich gemacht, dass auch die Interessen der östlicheren Staaten wie Polen und Finnland geachtet werden müssen, selbst wenn

diese teilweise anders formuliert werden als die deutschen Interessen.

Auch die deutsche Russlandpolitik während der Ukraine-Krise wird in diesem Rahmen gedeutet; allerdings zeigt sich hier eine differenzierte Bewertung. Grundsätzlich beschreiben die politischen Eliten und die Mehrheit der öffentlichen Kommentator_innen die Position Finnlands sehr nah an der deutschen Haltung. Zugleich gibt es Sorge vor einer zu harschen Haltung gegenüber Russland. Gesprächsfäden müssten, so ein häufiges Argument, auch unter schwierigen Bedingungen aufrechterhalten werden. Konkret gibt es etwa Unterstützung für das Minsk-Abkommen. Es wird zwar teilweise als problematisch, aber eben auch als bestes vorliegendes Verhandlungsergebnis angesehen. Insgesamt wird trotz aller Bedenken und Sorgen gegenüber der russischen Politik eindeutig Wert auf einen Dialog mit Russland gesetzt. Staatspräsident Sauli Niinistö verkündete beispielsweise Mitte Januar in einem Interview, dass er seinen russischen Kollegen Wladimir Putin in 2017 mindestens zweimal treffen werde. Zum einen werde er nach Moskau reisen, zum anderen sei auch ein Besuch Putins im Sommer in Finnland angedacht.

Finnland scheint somit sowohl Wert auf Gespräche mit Russland als auch auf internationale Zusammenarbeit und Kooperation innerhalb der EU in Bezug auf die Verteidigungspolitik zu legen. Niinistö begrüßte ausdrücklich die Bereitschaft anderer europäischer Staaten zu einer bilateralen Politik mit Russland.

In Bezug auf die deutsche Ostpolitik wird eine Unterscheidung zwischen der Position der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem bisherigen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier durchaus vorgenommen. Die Haltung des Außenministers wird als gesprächsbereiter, versöhnlicher und kooperativer bewertet und entspricht damit eher finnischen Interessen, die Gesprächen ebenfalls einen wichtigen Stellenwert zuschreiben. Die Position Merkels und einige Stimmen in der CDU, die eine härtere Haltung gegenüber Russland fordern, werden hingegen durchaus kritisch gesehen. Auch die Wahrnehmung der sozialdemokratischen Politik als zurückhaltend gegenüber der Rolle der NATO wird tendenziell eher wertgeschätzt.

Ein in der öffentlichen Debatte gelegentlich diskutierter Aspekt sind die Sanktionen gegenüber Russland. Inge-



samt sind die finnischen Exporte nach Russland trotz der räumlichen Nähe mit einem Anteil von ca. fünf Prozent an den finnischen Exporten relativ gering. Allerdings sehen insbesondere einige Unterstützer_innen der Zentrumspartei des Ministerpräsidenten Juha Sipilä die Sanktionspolitik kritisch. Die auch aus der Agrarwirtschaft kommenden Unterstützer_innen der Zentrumspartei sehen in den Sanktionen eine Bedrohung ihrer Existenzgrundlage. Repräsentativ ist diese Stimmung allerdings nicht.

In der finnischen Selbstwahrnehmung findet sich das Land durchaus in der deutschen Russlandpolitik wieder, begreift sich aber zugleich als erfahrenen Akteur in der Auseinandersetzung mit Russland und erwar-

tet, dass diese Expertise auch für die Formulierung der deutschen und europäischen Russlandpolitik genutzt wird.

Fazit

Sowohl Finnland als auch Schweden schreiben Deutschland eine maßgebliche Rolle in der europäischen Auseinandersetzung mit Russland zu und positionieren sich in der Nähe der deutschen Haltung. Zugleich sind deutliche Unterschiede wahrnehmbar. Während Finnland eher die kooperationsbereiteren Positionen in der deutschen Ostpolitik stützt, ist Schweden an einer klaren Abgrenzung gegenüber Russland interessiert.



Über die Autor_innen

Peer Teschendorf ist Referent für Russland, Belarus und Ukraine, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Roland Feicht ist Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau, Polen.

Dr. Tobias Mörschel ist Koordinator für die baltischen Staaten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Riga, Lettland.

Dr. Matthes Buhbe ist Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kiew, Ukraine.

Maria Koval ist Projektkoordinatorin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kiew, Ukraine.

Stephan Meuser ist Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bukarest, Rumänien.

Mirko Hempel ist Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Moskau, Russische Föderation.

Dr. Jens Hildebrandt ist Stellvertretender Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Moskau, Russische Föderation.

Felix Hett ist Regionalkoordinator Südlicher Kaukasus der Friedrich-Ebert-Stiftung, Tiflis, Georgien.

Julia Bläsius war bis 2016 Regionalkoordinatorin Südlicher Kaukasus der Friedrich-Ebert-Stiftung, Tiflis, Georgien.

Dr. Uwe Optenhögel ist Leiter des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel, Belgien.

Marco Schwarz ist Referent im Europabüro der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel, Belgien.

Michael Kimmage ist Professor für Geschichte, The Catholic University of America, Washington D. C., USA.

Stefan Dehnert ist Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Paris, Frankreich.

Riccardo Alcaro ist Senior Fellow am Istituto Affari Internazionali (IAI) in Rom, Italien.

Dr. Christian Krell ist Direktor des Büros der FES für die nordischen Länder, Stockholm, Schweden.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-768-1