

21. Schlangenbader Gespräch

Konflikteskalation und kein Ende? Deutsch-Russische Beziehungen nach den Wahlen

Kranichstein, 26. bis 28. April 2018

Veranstalter

Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation, Moskau
Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt

in Kooperation mit

Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen,
Russische Akademie der Wissenschaften,
Konrad-Adenauer-Stiftung in der Russischen Föderation, Moskau

Protokoll

Friedrich Asschenfeldt
Martin Schild

Unter dem Leitthema „Konflikteskalation und kein Ende? Deutsch-Russische Beziehungen nach den Wahlen“ standen die 21. Schlangenbader Gespräche ganz im Zeichen der jüngsten, drastischen Verschärfung der Spannungen zwischen Russland und dem Westen, einschließlich Deutschlands. Mehr als 70 TeilnehmerInnen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Journalismus hatten Gelegenheit, sich in insgesamt vier Themenblöcken mit der aktuellen Lage auseinanderzusetzen.

Natürlich blieben auch die Schlangenbader Gespräche nicht von den Spannungen verschont, die sich in den Wochen vor der Konferenz akut zugespitzt hatten. Stichworte sind die Skripal-Affaire, vermutete Chemiewaffeneinsätze in Syrien sowie die US-Sanktionspolitik. Wer jedoch erwartet hat, dass sich diese Spannungen wie zu Zeiten der Ukraine-Krise 2014 und 2015 nahtlos auf das Diskussionsklima übertragen würden, sah sich getäuscht. Zwar standen sich auch diesmal die beiden schon vertrauten Sichtweisen gegenüber, mit ihrer je eigenen Logik und nahezu ohne Berührungspunkte: Die russischen VertreterInnen beklagten nahezu übereinstimmend die fortgesetzte Marginalisierung ihres Landes durch den Westen, die deutschen, dass der einst gemeinsam eingeschlagene Weg trotz bester Absichten des Westens von Russland weder angemessen gewürdigt noch weiter verfolgt werde. Zugleich aber bemühten sich nahezu alle DiskussionsteilnehmerInnen, nicht nur ihre jeweilige Perspektive der Gegenseite verständlich zu machen, sondern auch konkrete Anknüpfungspunkte zu finden, die eine Überwindung des tiefen Grabens, zumindest aber eine Eindämmung der aktuellen Konfliktdynamik versprechen.

Beide Seiten stimmten darin überein, dass die Kommunikation über sicherheits- und militärpolitische Fragen wiederhergestellt und vertieft werden sollte – von der Vermeidung militärischer Zwischenfälle über die Wiedereinsetzung des NATO-Russlandrats bis hin zum „strukturierten Dialog“ im Rahmen der OSZE sowie einer verbesserten Transparenz bei militärischen Übungen mit dem Ziel, deren Zahl und Größe zu reduzieren. Ebenso sollten die zwischengesellschaftlichen Beziehungen vertieft und die wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgebaut werden. Die westliche Sanktionspolitik, das Thema eines separaten Panels, wurde erwartungsgemäß unterschiedlich beurteilt. Allerdings machten die russischen TeilnehmerInnen deutlich, dass sich die russische Wirtschaft trotz der Einschnitte den neuen Bedingungen angepasst habe. Es sei daher nicht absehbar, dass die mit den Sanktionen verknüpften politischen Ziele tatsächlich zu erreichen sind.

Die Sicherung der strategischen Stabilität, darin waren sich alle TeilnehmerInnen einig, ist angesichts der aktuellen Rüstungsdynamik ein Gebot der Stunde. Die politischen Spannungen jedoch stehen dem aktuell massiv im Wege. Stattdessen überwiegt die Konfliktdynamik, die sich unter anderem darin manifestiert, dass die nukleare Abschreckung, einschließlich nuklearer Kriegsführungsoptionen, Wiederauferstehung feiert. Sowohl die Nuclear Posture Review der USA vom Februar 2018 als auch die Präsentation alt-neuer Waffensysteme durch den russischen Präsidenten am 1. März des Jahres legen davon plastisch Zeugnis ab.

Nach den vier Panels des diesjährigen Schlangenbader Gesprächs zeichnete sich vor allem ab, dass die Krise der deutsch-russischen Beziehungen zu einem Dauerzustand geworden ist. Sich auf die Konsequenzen einzustellen und die vielfältigen Risiken einzuhegen wird somit die Hauptaufgabe der nächsten Jahre sein.

Panel I

**Neue Regierungen, neue Beziehungen?
Deutschland, Russland und die aktuelle politische Lage**

Nach einem Grußwort von **Kurt Beck**, Ministerpräsident a.D. und Vorsitzender der Friedrich-Ebert Stiftung (FES), der die Bedeutung stabiler und fairer Beziehungen zwischen Europa und Russland für eine friedliche Zukunft der Region betonte und die TeilnehmerInnen dazu aufrief, sich um ein offenes und konstruktives Gespräch zu bemühen, beschäftigte sich das erste Panel der Konferenz mit den Auswirkungen der jüngsten Wahlen in Deutschland und Russland. Hierbei wurde vor allem die gegensätzliche Wahrnehmung dessen deutlich, was die aktuelle Krise der Beziehungen verursacht habe. Trotz dieser Differenzen unterstrichen beide Seiten die grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation. Der Effekt der Wahlen wurde von beiden Referenten als sehr gering eingeschätzt.

Aleksandr Gruschko, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, hob zunächst hervor, dass Russland und Deutschland besondere Verantwortung für den europäischen Kontinent und die Beziehungen zwischen den Völkern trügen. Als größte Wirtschaftsmacht wolle Deutschland heute mehr und mehr sein außenpolitisches Profil stärken. Dieses Bestreben werde von Russland ausdrücklich unterstützt und man sei gewillt, eine positive Agenda in der Zusammenarbeit mit Deutschland und Europa zu finden.

Allerdings geschehe dies in einer zunehmend komplexen Konstellation der internationalen Politik. Mit dem Erstarken Chinas, der Wahl Trumps und dem Brexit müssten Deutschland und Europa erkennen, dass man sich nunmehr in einer multipolaren Welt befinde. Es stelle sich daher die Frage, ob Europa weiterhin kommentarlos der US-Außenpolitik folgen wolle. Dieselbe Frage stellte **Irina Busygina**, Higher School of Economics (HSE) Sankt Petersburg, als sie sich danach erkundigte, ob eine gemeinsame Ablehnung der US-Außenpolitik zu einer Annäherung zwischen Russland und der EU führen könne. Dies bejahte **Irina Kobrinskaja**, Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen Moskau (IME-MO), indem sie ausführte, dass ein starkes Europa ohne die USA ein Partner für Russland sein könne. Nur so könne Russland China geopolitisch etwas entgegensetzen. Auch aus diesem Grund habe die lange Phase der Regierungsbildung in Deutschland für einige Beunruhigung in Russland gesorgt.

Gruschko führte weiterhin aus, dass es in der Vergangenheit durchaus Möglichkeiten für eine solche Zusammenarbeit gegeben habe. Als Beispiel nannte er die Bemühungen, Gespräche auf Augenhöhe zur gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur zu führen. Diese seien jedoch allesamt gescheitert, was unter anderem daran liege, dass die westlichen Partner und insbesondere die USA außenpolitisch mit einer Siegermentalität agiert hätten. Die Osterweiterung der NATO und die zunehmende militärische Präsenz des transatlantischen Verteidigungsbündnisses in osteuropäischen Staaten, insbesondere im Baltikum, hätten zu einer Verschiebung der bisherigen Sicherheitsbalance in der Region beigetragen. Die Interessen Russlands seien dagegen weitgehend ignoriert worden.

Als ebenso problematisch betrachtete **Aleksandr Gruschko** die (geplanten) steigenden Rüstungsausgaben der USA und Europas. Sollte das von der NATO vorgegebene 2%-Ziel umgesetzt werden, lägen die Militärausgaben allein in Europa beim Zehnfachen dessen, was Russ-

land in seine Verteidigung investiere. Solche Entwicklungen untergraben erheblich das über Jahre hinweg mühsam aufgebaute Vertrauen.

Gruschko sah unter anderem innenpolitische Ursachen für die Aufrüstungstendenzen in der militärischen Planung, da militärische Mehrausgaben stets mit äußeren Bedrohungen gerechtfertigt werden müssten. Er warnte davor, dass dieser Mechanismus in einen langanhaltenden negativen politischen Trend münden könnte, dessen Ende nicht abzusehen sei. Auch **Sergej Karaganow**, HSE Moskau, betonte, dass in diesem angespannten politischen Klima alles getan werden müsse, um eine militärische Konfrontation zu verhindern. Der Ausgangspunkt für die Krise sei aus seiner Sicht, darin stimmte er Gruschko zu, vor allem in der westlichen Politik zu suchen.

Zum Abschluss seines Vortrags kam **Aleksandr Gruschko** auf die jüngsten Wahlen in Russland und Deutschland zu sprechen und zeigte sich überzeugt, dass diese an der beschriebenen Situation nichts Grundsätzliches geändert hätten. Insoweit sei eher mit einer Kontinuität in den deutsch-russischen und europäisch-russischen Beziehungen zu rechnen. Dies bedeute auch, dass die herrschende Konkurrenz und angespannte politische Lage zunächst bestehen blieben. **Gruschko** betonte jedoch, dass Russland nicht auf eine Krise oder gar Auflösung der EU abziele. Russland bedürfe eines starken und geeinten Europas als verlässlichem Partner. Grundlage für eine solche Partnerschaft sei jedoch, dass es in Europa keine Sicherheitsarchitektur ohne oder gar gegen Russland gebe. Das in den vergangenen Jahren verlorene Vertrauen müsse wieder aufgebaut werden; geeignete Formate hierfür bestünden bereits. Auch könne eine Kooperation in Bereichen, in denen beide Seiten die gleichen Interessen verfolgen, vertrauensstiftend wirken. Beispielhaft nannte **Gruschko** die Bekämpfung des Drogenhandels, Cyberkriminalität sowie den Umgang mit Migration. **Andreas Heinemann-Grüder**, Bonn International Center for Conversion, wandte hier ein, dass für eine solche Vertrauensbildung gewisse Dinge – beispielhaft die Cyberattacken oder die widersprüchlichen Stellungnahmen aus Moskau zum russischen Engagement in der Ost-Ukraine – zuverlässig unterbleiben müssten.

Abschließend betonte **Aleksandr Gruschko**, dass Russland auch nicht an einer Konfrontation mit der NATO gelegen sei. Er befürwortete eine Wiederbelebung von Helsinki und hoffte, dass Deutschland sein wachsendes politisches Gewicht und die besonderen Beziehungen zu Russland hierfür einsetzen werde. Diesbezüglich bemerkte **Botschafter Emil Brix**, Diplomatische Akademie Wien, dass diese vor allem von russischer Seite oft angenommene Sonderbeziehung zwischen Deutschland und Russland mit Blick auf die Entwicklung und den Zusammenhalt der EU eher kritisch zu sehen sei. Auch Gernot Erler vertrat die Meinung, dass Deutschland im Verhältnis zu Russland keine Sonderrolle anstrebe. So sei auch im Normandie-Format mit Frankreich bewusst ein weiterer europäischer Partner eingebunden worden. **Gruschko** gab daraufhin zu bedenken, dass historische Erfahrungen der beiden Nationen, vor allem die Aussöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg, durchaus für besondere Beziehungen sprächen.

Gernot Erler, Staatsminister a.D., näherte sich in seinem Vortrag dem aktuellen deutsch-russischen Verhältnis über ein Begriffsquartett: Wahlen und Kontinuitäten, Stabilität, Entfremdung, Feindbild 'Westen'. Im Hinblick auf die Präsidentschaftswahlen in Russland merkte er an, dass das ausgegebene Ziel von 70% Wahlbeteiligung und 70% Stimmanteil für Putin nicht ganz erreicht worden sei, doch ändere dies nichts daran, dass Putin als deutlicher Gewinner der Wahl dastehe. Hierfür sah Erler vielfältige Gründe. Zum einen sei mit dem Ausschluss Nawalny bereits im Vorfeld der einzige Gegenkandidat neutralisiert worden, der

das Potenzial für ein zweistelliges Wahlergebnis gehabt hätte. Auch habe sich Putin als über den Dingen stehender Landesvater inszeniert, indem er kein Wahlprogramm vorgelegt und an keiner Debatte mit den übrigen Kandidaten teilgenommen habe. Gleichzeitig seien ihm ca. 75% der Sendezeit bei staatlich kontrollierten Rundfunkstationen und Fernsehsendern eingeräumt worden. Die Verlegung der Rede vor dem Föderationsrat auf einen Zeitpunkt unmittelbar vor der Wahl und die Verschiebung der Wahl auf den 18. März, den Tag der sogenannten Wiedervereinigung mit der Krim, hätten ebenfalls zu einem Ergebnis im Sinne Putins beigetragen. **Irina Kobrinskaja** gab allerdings zu bedenken, dass trotz dieser besonders günstigen Bedingungen nicht bestritten werden könne, dass Putin sich auf eine mehrheitliche Unterstützung der russischen Bevölkerung berufen könne und demzufolge auch der legitime Präsident sei.

Im weiteren Verlauf seines Vortrags erläuterte **Gernot Erler**, dass Putin nach Ansicht vieler Russen für ein starkes Russland stehe; er schaffe es, das Land gegen äußere Feinde und Gefahren zu verteidigen. Insofern bewirkten Druck oder Kritik von außen oftmals das Gegenteil des Beabsichtigten und nutzten Putin mehr, als dass sie ihm schadeten. Als Beispiel führte **Erler** die Affäre um Skripal und die anschließenden Ausweisungen russischer DiplomatenInnen an. Putin sei es gelungen, seine Popularität – die sich ursprünglich auf die ökonomische Hausse während der 2000er Jahre gegründet habe – zunehmend von der aktuellen wirtschaftlichen Lage zu entkoppeln und nunmehr mit Russlands machtpolitischer Rolle in der Welt zu verknüpfen.



G. Erler, K. Beck

Doch nicht nur der russische Wahlausgang habe wenig Überraschendes bereithalten; dies gelte auch für die deutsche Russlandpolitik nach den jüngsten Bundestagswahlen. Eine wichtige wie auch positive Kontinuität bestehe darin, dass Deutschland sich um Einigkeit und eine gemeinsame Linie mit seinen Partnern innerhalb der EU bemühe.

Hierzu merkte **Andrej Sagorskij**, IMEMO, an, dass die beiden neuen Regierungen in Deutschland und Russland den bisherigen ähneln möchten, sie aber in einem veränderten außenpolitischen Umfeld agierten. So sei der Ukraine-Konflikt derzeit in den Hintergrund getreten und andere Themen und Konflikte – Stichwort: Syrien, Skripal – bestimmten die Tagespolitik.

Auch **Michael Thumann**, DIE ZEIT, hinterfragte die von Erler angedeutete Kontinuität in der deutschen Russlandpolitik. So nehme er die neue Generation der SPD-SpitzenpolitikerInnen, die nach der letzten Wahl in höchste Ämter gekommen waren, als deutlich russland-kritischer wahr als ihre VorgängerInnen. **Erler** erklärte dies damit, dass die vorangegangene PolitikerInnen-Generation zu großen Teilen von der Entspannungspolitik Willy Brandts geprägt worden sei, wohingegen die jüngere stärker unter dem Einfluss der aktuellen Ereignisse und der über die letzten Jahre schwierigen Beziehungen mit Russland stehe. **Hans-Peter Hinrichsen**, Auswärtiges Amt, hob hervor, dass es mit dem Wechsel im Auswärtigen Amt keine Änderung der Russlandpolitik gegeben habe. Vielmehr habe man sich dazu entschlossen, die Tonalität zu modifizieren, nachdem man den Eindruck gewonnen habe, dass es keinerlei Wirkung zeitige, Probleme hinter geschlossenen Türen anzusprechen.

In der Sache bleibe die Kontinuität der deutschen Außenpolitik in Bezug auf Russland gewahrt.

Die Kontinuitäten in den deutsch-russischen Beziehungen führten **Gernot Erler** zu seinem zweiten Begriff, der Stabilität. Diese erkannte er jenseits des Politischen vor allem in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland. So bleibe die Bundesrepublik nach China der zweitwichtigste Handelspartner Russlands, obwohl das Handelsvolumen seit Ausbruch der Ukraine-Krise und Beginn der Sanktionen beträchtlich zurückgegangen sei. Auch die gesellschaftlich-kulturelle Zusammenarbeit mit über 1.000 Schul-, 900 Hochschul- und 100 Städtepartnerschaften, Gesprächsformaten wie dem Petersburger Dialog und Organisationen wie dem Deutsch-Russischen Forum habe sich als nachhaltig und krisenfest erwiesen. Dies biete ein solides Fundament, auf das jede deutsche Russlandpolitik aufbauen könne.

Als dritten Aspekt kam **Erler** auf die Entfremdung zwischen Russland und dem Westen zu sprechen. Diese gehe deutlich weiter zurück als das Jahr 2014, auch wenn die Ukraine-Krise einen vorläufigen Höhepunkt darstelle. Dabei habe das westlich-russische Verhältnis einmal hoffnungsvoll begonnen. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion habe sich der Westen zunächst um ein konstruktives Verhältnis zu Russland bemüht, was man an zahlreichen Gipfeltreffen, Projekten zur strategischen Partnerschaft oder den Vier Gemeinsamen Räumen und der Modernisierungspartnerschaft mit der EU erkennen könne.

Diese positiven Entwicklungen seien in der russischen Wahrnehmung jedoch zunehmend in den Hintergrund getreten, während die Kritik an westlicher Politik zugenommen habe. In Russland sei der Eindruck entstanden, dass es im Westen nicht als gleichberechtigter Partner anerkannt werde, sondern dass sich viele politische Entscheidungen gegen russische Interessen richteten. In dieser Analyse stimmte **Erler** weitgehend seinem Vorredner Aleksandr Gruschko zu, indem er die vieldiskutierten Streitpunkte der westlich-russischen Beziehungen aufführte: NATO-Osterweiterung, westliche Intervention im Kosovo, *regime change*-Politik während der farbigen Revolutionen in Ländern des post-sowjetischen Raums.

Diese zunehmenden Konflikte hätten, so **Erler**, geradewegs in die Ukraine-Krise geführt, die aus russischer Sicht als ein weiterer Fall westlicher Bemühungen um *regime change* entgegen russischen Interessen interpretiert worden sei. Doch auch mit dieser Krise in den Beziehungen sei der Entfremdungsprozess nicht beendet gewesen, sondern habe vielmehr risikoreichen einen Eskalationsprozess im Sicherheitsbereich in Gang gesetzt. Dazu gehörten die Steigerung der Militärausgaben und die Aufrüstung auf beiden Seiten. So habe die NATO im Baltikum Maßnahmen ergriffen, um den Sicherheitsbedenken der ost-europäischen Partner in der Region Rechnung zu tragen; auch hätten die USA ihre Militärausgaben deutlich erhöht und die Entwicklung neuer Nuklearwaffen („*mini-nukes*“) angekündigt. Gleiches gelte jedoch auch für Russland, das Aufrüstungsmaßnahmen – etwa in Kaliningrad – veranlasst habe und an neuen Waffengattungen arbeite.

Als weiteren Beleg führte **Gernot Erler** die steigende Zahl der Militärmanöver ins Feld, darunter die russische Übung „Zapad“ oder NATO-Manöver im Schwarzen Meer. Auch hier beriefen sich beide Seiten darauf, lediglich auf die Politik der jeweiligen Gegenseite zu reagieren. Besonders problematisch seien weiterhin die Überflüge russischer Kampfflugzeuge im Ostseeraum, zum Teil ohne Ankündigung und ohne Transponder; es grenze an ein Wunder, dass hier bisher nichts weiter passiert sei.

Erlер kritisierte, dass auch die Rüstungskontrolle sich in einer Krise befinde. Wichtige Abrüstungsverträge liefen gegenwärtig aus, würden nicht verlängert oder schlicht nicht eingehalten. Als Beispiele führte er den Ausstieg Russlands aus dem KSE-Prozess, die Aufkündigung des Plutonium-Abkommens sowie die Infragestellung des INF-Abkommens an, wobei sich bei letzterem Russland und die USA gegenseitig die Schuld zuschrieben. Angesichts dieses ernüchternden Sicherheitskontexts stehe zu befürchten, dass der Eskalationsprozess im Augenblick kaum gestoppt werden kann.

Zum Abschluss seines Vortrags kam **Erlер** auf den vierten Punkt zu sprechen: Das „Feindbild Westen“, das er als eine Art Leitprinzip der neuen russischen Außenpolitik identifizierte. Dies drücke sich in vielen verschiedenen Bereichen aus, angefangen mit der Ukraine und dem Stillstand bei der Umsetzung des Minsker Abkommens, über mutmaßliche Cyberattacken durch Russland und seine Unterstützung für rechtspopulistische Bewegungen in Europa, bis hin zur russischen Zusammenarbeit mit Assad und der Verhinderung einer multilateralen Aufklärung der Chemiewaffeneinsätze in Syrien.

Diese Politik Russlands, die im Westen vermehrt als dezidiert anti-westlich aufgefasst werde, führe nun auch im Westen zu einem entsprechend angespannten politischen Klima. Dies lasse sich, so **Erlер**, am Fall Skripal gut ablesen. Obwohl es noch keine Beweise einer russischen Beteiligung an dem Anschlag gegeben habe, seien fast 30 Staaten entschlossen gewesen, sich an Sanktionen gegen Russland zu beteiligen – eben weil sie Moskau einen solchen Anschlag zutrauten; eben weil dies ins Gesamtbild passe, dass Russland in den letzten Jahren von sich selbst gezeichnet habe. Genau diese Maßnahme kritisierte **Sergej Afonzew**, IMEMO, ausgesetzt, der anmahnte, gerade in Zeiten von Konflikten Sanktionsentscheidungen erst nach einer umfangreichen Aufklärung zu treffen.

Gernot Erlер schloss mit der These, dass der russische Politikansatz „Feindbild Westen“ zu einer Beschleunigung der Eskalationsspirale führe. Er befürchtete, dass sich in einem solchen Umfeld besonnene Stimmen, die sich für Dialog und Kooperation einsetzen, immer weniger behaupten könnten. Gerade dies sei jedoch nötig, denn nur so könne es gelingen, die gefährliche Eskalationsspirale zu durchbrechen. Abschließend rief der Referent beide Seiten dazu auf, sich um die Wiederherstellung des verlorenen Vertrauens zu bemühen.



M. Schepp, A. Gruschko, A. Rahr

Im Anschluss an die Vorträge wandte sich **Matthias Jobelius**, FES Berlin, an die Vortragenden, um sich nach deren Prognose zu den deutsch-russischen Beziehungen über die nächsten fünf Jahre zu erkundigen. Er stellte die Frage, ob diese (i) eine punktuelle Kooperation („Kooperationsinseln“), (ii) einen umfassenderen Kooperationsansatz im Geiste der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris oder (iii) lediglich Bemühungen um die Wahrung des Status quo erwarteten. **Aleksandr Gruschko** betonte in

seiner Antwort, dass im Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Krisenherden das Ziel einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsarchitektur nicht aufgegeben werden dürfe, dass man aber gleichzeitig die punktuelle Kooperation auf Gebieten mit Interessensüberschneidungen vorantreiben müsse. Diesbezüglich mahnte er an, dass in einer multipolaren Welt der Pragmatismus die Zusammenarbeit bestimmen müsse und die Frage nach ideologischen

Übereinstimmungen in den Hintergrund treten sollte. **Gernot Erler** erwiderte, dass in der unmittelbaren Zukunft die Bemühungen, den Status quo in den Beziehungen zu wahren, ausschlaggebend sein müssten. Dies ergebe sich daraus, dass das Konfliktpotenzial zwischen Russland und dem Westen derzeit so hoch sei, dass der Ausbruch eines offenen Konflikts nicht mehr ausgeschlossen werden könne. Er sei überzeugt, dass langfristig an einem umfassenden Kooperationsansatz, einem "Helsinki 2", gearbeitet werden müsse. Hierzu brauche es entsprechende Impulse aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft – also den Bereichen, die er in seinem Vortrag als Stabilitätsanker aufgeführt hatte.

Panel II

Der Aufstieg eines außenpolitischen Instruments: Sanktionen – ihre Wirkungen, ihre Aussichten

Das zweite Panel diskutierte Sanktionen als Instrument der internationalen Politik und griff damit ein Thema auf, das im Zuge der Debatten um die westlichen Russland-Sanktionen der letzten Jahre hohe Aktualität erlangt hat. Dennoch bleiben internationale Sanktionen hinsichtlich ihrer Legitimität und ihrer Wirksamkeit umstritten, wie auch die Diskussionen im Panel demonstrierten.

Eingangs zeichnete der Moderator des Panels, **Fjodor Wojtolowskij**, Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen Moskau (IMEMO), ein historisches Panorama der Entwicklung von Sanktionen. So seien Embargos oder Handelsbeschränkungen historisch regelmäßig als Mittel statt der militärischen Auseinandersetzung oder vor der militärischen Auseinandersetzung zur Schwächung des Gegners eingesetzt worden.

Wojtolowskij hob zudem hervor, dass Sanktionen dem Grundsatz nach der spezifischen Verhaltenssanktionierung eines Adressaten dienen. Vor diesem Hintergrund kritisierte er vor allem die jüngsten US-Sanktionen gegen Russland (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)), da sie einen zu breiten politischen Kontext ansprächen und auf ein unbestimmtes unerwünschtes Verhalten abzielten. Dies erschwere es dem Adressaten, sein Verhalten auf die Sanktionen bzw. deren Beseitigung auszurichten.

Damit setzte **Wojtolowskij** einen Rahmen für die weitere Diskussion im Panel. **Christian von Soest**, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien Hamburg, näherte sich dem Thema Sanktionen aus theoretisch-wissenschaftlicher Perspektive an und hob zunächst hervor, dass Sanktionen als Instrument zur Erreichung eines bestimmten Zwecks stets in einer Wirkungsanalyse eingebunden sein müssten. Keinesfalls dürften sie zum bloßen Selbstzweck verkommen und müssten in ein Gesamtsystem von Beziehungen eingebettet sein.

Sodann erläuterte **v. Soest** die unterschiedlichen Formen des politischen Handlungsinstruments der Sanktion. Hier ging er insbesondere auf die unterschiedlichen Sanktionsarten sowie deren Wirkungen und Effektivität ein. Bei den Sanktionsarten unterschied er zwischen multilateralen Sanktionsregimen, etwa nach Art. 41 der UN-Charta, nach EU-Recht oder nach dem Recht anderer Regionalorganisationen sowie unilateralen Sanktionsregimen ein-

zelter Staaten, die sowohl in Gesetzesform als auch durch Verordnungen, d.h. Exekutivmaßnahmen (z.B. *executive orders* in den USA), erfolgen könnten. Die hierbei verfolgten Ziele seien mannigfaltig (z.B. Durchsetzung von Menschenrechten, Terrorismusbekämpfung). Im Hinblick auf die Umsetzung der Sanktionen dürfe man jedoch nicht der in der Öffentlichkeit verbreiteten Fehlvorstellung unterliegen, dass jede Sanktion ein allgemeines Handelsembargo darstelle. Vielmehr werde verstärkt mit Sanktionen gearbeitet, die einzelne Wirtschaftsbereiche bzw. Personen oder Personengruppen betreffen (den sog. *smart sanctions*). Jedoch betonte **v. Soest**, dass auch diese *smart sanctions* nachteilige Effekte für die Bevölkerung des sanktionierten Landes haben könnten – und eben nicht lediglich einige wenige politische oder Wirtschaftsakteure trafen. Gerade in autoritären Regimen würden den von Sanktionen betroffenen Individuen und Unternehmen Ausgleichsgeschäfte verschafft, die zulasten der übrigen Bevölkerung gingen.

Bei den Wirkungen von Sanktionen differenzierte **v. Soest** zwischen drei Erscheinungsformen. So könnten Sanktionen dazu dienen, ein gewisses Verhalten des Adressaten zu erzwingen, den Verhaltensspielraum eines Adressaten einzuschränken oder lediglich ein Signal zu senden, dass der sanktionierende Staat/Staatenverbund ein definiertes Verhalten des Adressaten nicht akzeptiert (sog. *signalling*).

Der Aspekt des *signalling* wurde im weiteren Verlauf des Panels gerade in Bezug auf die Wirksamkeit der westlichen Russland-Sanktionen kontrovers diskutiert. So betonte **Botschafter von Fritsch**, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in der Russischen Föderation, dass der Erfolg der Russland-Sanktionen nicht allein darauf reduziert werden dürfe, ob eine Verhaltensänderung beim Sanktionsadressaten erkennbar wäre. Hierauf fragte **Gerhard Mangott**, Universität Innsbruck, kritisch nach, ob man sich mit dem bloßen *signalling*-Effekt als Resultat der Russland-Sanktionen zufriedengeben dürfe. Er sehe keinerlei Verhaltensänderung der russischen Seite als Reaktion auf die Sanktionen und erwarte eine solche auch nicht. Dies könne dazu führen, dass die Akteure in ein Stadium der Sanktionspermanenz abrutschten.

Dieser Einschätzung entgegnete **Mathias Brüggmann**, Handelsblatt, dass am Beispiel des Iran die Langzeitwirkung von Sanktionen gut dokumentiert sei. So habe in diesem Fall nach 13 Jahren umfassender Sanktionen eine Vereinbarung ausgehandelt werden können, die das ursprüngliche Ziel – den Verzicht auf Nuklearwaffen – umgesetzt habe. Russland wäre durch die Sanktionen schwer getroffen und ein Wirtschaftswachstum von 2% für ein Schwellenland äußerst gering. Hinsichtlich der Langzeitwirkungen von Sanktionen zeigte sich **v. Soest** jedoch nicht gänzlich überzeugt. Er argumentierte, dass sich die Wirtschaft des Sanktionsadressaten stets auf die Handelshemmnisse einstelle. Sanktionspermanenz habe somit nur eine symbolische Funktion.

Zum Abschluss seines Vortrags kam **Christian v. Soest** auf die Wirksamkeit von Sanktionen zu sprechen. Die Forschung zeige, dass ca. ein Drittel aller Sanktionen erfolgreich seien, d.h. den beabsichtigten Zweck erreichten. Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs von Sanktionen beeinflussten, seien deren Bestimmtheit im Zweck sowie der Einsatz möglichst umfassender Sanktionsmechanismen, die idealerweise multilateral und nicht unilateral verhängt würden. Zudem seien Sanktionen dann erfolgreicher, wenn es sich beim Adressaten um eine Demokratie handle.

In seinem anschließenden Vortrag diskutierte **Sergej Afonzew**, IMEMO, ebenso wie sein Vorredner das Instrument der *smart sanctions*. Er unterstrich, dass diese – im Gegensatz zu

traditionellen, umfassenden Sanktionsregimen – lediglich einzelne Personen bzw. die Eliten eines Landes zum Ziel nähmen. Aus diesem Grund würden *smart sanctions* gerade gegenüber autoritären Staaten eingesetzt, da in diesen Regimen auch die politische Entscheidungsgewalt bei Einzelpersonen liege.

So seien auch im Falle Russlands im Wesentlichen *smart sanctions* zum Einsatz gekommen, zumindest zu Beginn der aktuellen Krise in den russisch-westlichen Beziehungen. Lediglich die jüngsten Sanktionen der USA (CAATSA) seien in ihrer Ausrichtung weitaus breiter.

Nach diesem kurzen Überblick über die Entwicklung westlicher Sanktionen gegenüber Russland kam **Afonzew** auf die Auswirkungen dieser Sanktionen auf die russische Wirtschaft zu sprechen. Er stellte fest, dass es 2017 nur ein sehr geringes Wirtschaftswachstum gegeben habe. Es wäre jedoch ein Fehler, diese Schwäche monokausal mit Handelserschwernissen aufgrund der Sanktionen zu erklären. Vielmehr sei dies auch im Kontext des Verfalls der Energiepreise zu sehen. Konkrete nachteilige Wirkungen der Sanktionen sah **Afonzew** daher insbesondere im eingeschränkten Zugang zu Technologie und ausländischem Kapital, einem kleineren Markt aufgrund zurückgegangener Zuversicht der Konsumenten sowie einer merklichen Zurückhaltung ausländischer Partner in der Zusammenarbeit mit russischen Firmen.

Afonzew veranschaulichte, dass zwischen 2014 und 2016 eine deutliche Stagnation der russischen Wirtschaft zu verzeichnen gewesen sei; dies gelte sowohl für einzelne produzierende Sektoren als auch für die makroökonomischen Trends. Er bezifferte das entgangene BIP-Wachstum für diesen Zeitraum mit 2,4-2,8%, wovon jedoch Prognosen zufolge lediglich 0,6-0,8% auf die Sanktionen zurückgingen. Doch mit der Erholung der Energiepreise und durch verschiedene Anpassungsstrategien sei es gelungen, die Lage ab 2017 mehr und mehr unter Kontrolle zu bekommen. V. Soest zustimmend bemerkte er, dass die Sanktionen daher fortschreitend immer weniger Wirkung entfalteten. Dementsprechend beurteilte **Afonzew** den von den Sanktionen ausgehenden Anreiz zur Verhaltensänderung nunmehr als schwach, was eine hierdurch ausgelöste Änderung der russischen Außenpolitik unwahrscheinlich erscheinen ließe.

Auf die kritische Frage von **Michael Meier**, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Washington, ob die russische Regierung denn nicht vorhabe, an der Beseitigung der Ursachen der Sanktionen zu arbeiten, anstatt sich an die Effekte anzupassen, entgegnete **Afonzew**, dass die aktuell sehr breit begründeten westlichen bzw. US-Sanktionen es schwierig machten, sinnvoll über eine Verhaltensänderung nachzudenken. Die Ukraine-Krise, so der Referent, sei überhaupt nicht durch Sanktionen, sondern nur durch politischen Dialog zu lösen.

Christian v. Soest machte an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass hier zwischen EU- und US-Sanktionen zu differenzieren sei und zeigte sich überzeugt, dass im Hinblick auf die EU-Sanktionen Lockerungen vorstellbar seien, wenn es beim Minsker Abkommen greifbare Fortschritte gäbe. **Sergej Karaganow**, Higher School of Economics (HSE) Moskau, gab sich skeptischer und vertrat die Ansicht, dass man sich evtl. in Zukunft auf Sanktionspermanenz einstellen müsse. Russland tue gut daran, die eigene Wirtschaft unter dem Eindruck der Sanktionen zu fördern und weniger auf den grenzüberschreitenden Handel zu vertrauen, denn es sei absehbar, dass das Welthandelssystem immer protektionistischer werde.

Mit Verweis auf die von Afonzew quantifizierten Einbußen des russischen Wirtschaftswachstums bemerkte **Anastasia Newskaja**, IMEMO, dass in Russland eine substanzielle Verschlechterung der Lebensbedingungen der arbeitenden Bevölkerung in den letzten Jahren zu

beobachten sei. Darüber hinaus gehe mit den Sanktionen die Entwicklung einer Wagenburgmentalität einher, die zu einer wachsenden Beliebtheit des Präsidenten geführt habe. Auch vor diesem Hintergrund schein es fraglich, ob die Sanktionen ihren Zweck erreichten.

Im Anschluss hieran beleuchtete **Boris Frumkin**, IMEMO, in einem detailreichen Vortrag die Auswirkungen der russischen sog. Gegensanktionen im Bereich der Landwirtschaft auf die russische Wirtschaft und ging auf die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen Russland und der EU seit Beginn der Ukraine-Krise ein. Neben ihrem taktischen Zweck als Vergeltungsmaßnahmen für EU-Sanktionen sah **Frumkin** den Zweck der Gegensanktionen im landwirtschaftlichen Bereich insbesondere darin, die heimische Wirtschaft zu stimulieren und deren Abhängigkeit vom Ausland zu verringern.

Im weiteren Verlauf des Panels entwickelte sich eine Diskussion darüber, weshalb die russischen Gegensanktionen vor allem europäische Staaten, nicht aber die USA getroffen haben. **Frumkin** und **Afonzew** führten dies auf die engere wirtschaftliche Verflechtung zwischen Russland und seinen europäischen Nachbarn zurück; eine bewusste Ausnahme der USA aus den Maßnahmen erkannten sie dagegen nicht.

Christian v. Soest sah dagegen durchaus politische Gründe für die Gestaltung der russischen Gegensanktionen. Zum einen sei damit versucht worden, die EU-Sanktionsfront auseinanderzutreiben, da unterschiedliche EU-Staaten unterschiedlich stark von den landwirtschaftlichen Gegensanktionen betroffen gewesen seien. Gleichzeitig habe Russland aufgrund der Unberechenbarkeit Trumps und des deutlich kürzeren und somit schneller zu eskalierenden Sanktionsprozesses in den USA diesen gegenüber auf einschneidende Maßnahmen verzichtet. **Viktor Kokscharow**, Ural-Universität, fügte hinzu, dass er keine substanziellen Gegensanktionen Russlands gegenüber den USA erwarte, da sich Russland bei derlei Maßnahmen – etwa beim Titan-Export – stärker selbst schaden würde.

Auch der letzte Impulsvortrag hatte die wirtschaftliche Situation in der Russischen Föderation zum Gegenstand; dieses Mal jedoch aus Sicht ausländischer Investoren. **Matthias Schepp**, Deutsch-Russische Auslandshandelskammer, stellte in seinem Vortrag die Ergebnisse einer Mitgliederbefragung unter über 150 Mitgliedsunternehmen der Deutsch-Russischen Handelskammer vor. Die Frage danach, wie stark die Unternehmenstätigkeit von den derzeitigen Sanktionen beider Seiten betroffen sei, wurde zu je einem Drittel mit (i) gar nicht bis leicht, (ii) mittel oder (iii) stark bis sehr stark beantwortet. Die aktuellen US-Sanktionen riefen keine größeren Irritationen hervor. 70% der befragten Unternehmen antworteten, dass hieraus keinerlei Änderung für ihre Geschäftstätigkeit folge und 20% berichteten gar von einer geplanten Erhöhung ihrer Investitionen. Lediglich 10% beabsichtigen ihr Engagement in Russland zu reduzieren. Eine Begründung für diese verhältnismäßig verhaltene Reaktion auf die letzte Sanktionswelle sah **Schepp** in der Rubelabwertung, durch die der russische Markt an Attraktivität für ausländisches Kapital gewonnen habe. Daneben habe der Druck von außen dazu geführt, dass sich die russische Politik stärker für Investitionsanreize einsetze, was sich u.a. in der Zunahme



M. Schepp, F. Wojtowski, S. Afonzew, C. v. Soest

von Subventionen zeige. Darüber hinaus seien 93% der befragten Unternehmen der Ansicht, dass die mit den Sanktionen verfolgten politischen Ziele in der Ukraine nicht erreicht worden seien.

Insgesamt, so **Schepp**, sei Russland gut durch die letzte Sanktionswelle gekommen, insbesondere wenn man den Doppelschock von Sanktionen und Ölpreisverfall berücksichtige. Es gebe Gründe für eine verhalten positive Sicht in die Zukunft. So sei nicht damit zu rechnen, dass die Sanktionen Russland wirtschaftlich brechen könnten. Russland habe nach wie vor eine äußerst geringe Staatsverschuldung, und das aktuelle Staatsbudget sei auf Basis eines realistischen Ölpreises von USD 41 pro Barrel geplant, das derzeit bei USD 70 liege.

Andreas Schwabe, Raiffeisenbank, gab zu bedenken, dass die von Schepp geschilderten Ergebnisse auf die Realwirtschaft zutreffen mögen, die Entwicklungen in der Finanzwirtschaft aber nur unzureichend widerspiegeln. So habe sich der Markt für russische Staatsanleihen bisher nur zur Hälfte vom Schock der Sanktionen erholt. Der Rubel weise weiterhin ein Minus von ca. 10% aus und auch der Aktienmarkt befinde sich nach einem anfänglichen Verlust von 10% nur in einem leichten Plus. Zusammenfassend lasse sich daher für die Finanzwirtschaft konstatieren, dass die Sanktionen durchaus massive Auswirkungen auf den Wirtschaftskreislauf gehabt hätten.

Laut **Schwabe** rechne der Markt damit, dass weitere Einzelpersonen mit relevanten Beteiligungen an russischen börsennotierten Unternehmen auf Sanktionslisten kommen könnten. Weitaus gravierendere Folgen hätten eine Sanktionierung von russischen Staatsbanken oder Staatsanleihen sowie die Option, Russland vom Swift-Verkehr auszuschließen. Für diese drastischen Maßnahmen sah **Schwabe** aktuell aber keine Anhaltspunkte. Die Wachstumsprognose für Russland bezifferte er mit 2%.

Auch in Bezug auf die Realwirtschaft gab es zurückhaltendere Stimmen. So merkte **Natalja Toganowa**, IMEMO, an, dass seit 2015 ca. 1.500 ausländische Unternehmen Russland verlassen hätten und der Umsatz großer Unternehmen wie Siemens um bis zu 50% zurückgegangen sei. **Schepp** erwiderte hierauf, dass ein Rückgang in der Zahl ausländischer Unternehmen zwar zu beobachten sei, es gleichzeitig aber starke Nettodirektinvestitionen gäbe. Insofern könne er allenfalls einen quantitativen, nicht aber einen qualitativen Rückgang ausländischer Investitionen erkennen.

Panel III**Vorbild EU?****Der *Acquis Communautaire* und seine ordnungspolitische Reichweite**

Das dritte Panel beschäftigte sich mit der Frage, inwieweit die Europäische Union als Modell einer Staatengemeinschaft heute noch attraktiv sei, und zwar sowohl nach innen als auch nach außen. Damit nahm es insbesondere das Verhältnis zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) sowie die Möglichkeiten einer Kooperation in den Blick.

Die Moderatorin des Panels, **Claudia Crawford**, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) Moskau, betonte in ihrem Eingangsstatement, dass der *Acquis Communautaire* – die Summe des EU-Regelwerks – auch für Freiheitsrechte, Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Bürgerrechte und gute Regierungsführung stehe. Diesen zu übernehmen sei für viele der nach 1991 hinzugekommenen Mitgliedsstaaten ein Kraftakt gewesen. In vielen Fällen sei dieser Kraftakt aber mit der Erwartung verbunden gewesen, dass durch die Umsetzung der Regelungen auch das Wohlstandsniveau der alten EU-Staaten erreicht werde. Doch könne die Europäische Union dieses Ziel mit den vorhandenen Mitteln nur sehr begrenzt erfüllen. Dennoch gehe vom Ordnungsmodell der EU eine große Anziehungskraft aus, die sich, so **Crawford**, nicht zuletzt in den strukturellen Ähnlichkeiten der Eurasischen Wirtschaftsunion mit der EU widerspiegele.

Auch der Bundestagsabgeordnete und außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion **Nils Schmid** betonte zunächst die strukturellen Ähnlichkeiten zwischen EU und EAWU. In historischer Hinsicht, merkte **Schmid** an, ähnelten sich die beiden Integrationsprojekte. So habe, wie im Falle der Montanunion, auch die EAWU mit der Integration der Rohstoffmärkte ihren Anfang genommen. Die EU habe sich fortthin von einer Wirtschaftsgemeinschaft immer mehr zu einem umfassenden Ordnungsmodell für politisches Handeln weiterentwickelt. Zwei Eigenschaften der EU hob er dabei hervor: so regle sie allgemeine gesellschaftliche Anliegen, die über den Binnenmarkt hinausgehen, wie zum Beispiel den Verbraucherschutz. Bemerkenswert sei außerdem, dass die Mitgliedsstaaten mit ihrem Beitritt die Bereitschaft zu einem begrenzten Souveränitätsverzicht gezeigt hätten.

Das Ordnungsmodell EU, so **Schmid**, besitze nach wie vor eine große Anziehungskraft weit über die Mitgliedsstaaten der EU hinaus, bis auf den Balkan und den Maghreb. In Bezug auf die Staaten der östlichen Partnerschaft nannte er es jedoch problematisch, dass die Annäherung von Nicht-Mitgliedsstaaten an die EU immer in Konkurrenz zur EAWU gesehen werde. Dass dies nicht zwingend der Fall sei, illustrierte er am Beispiel Armeniens, das – trotz Mitgliedschaft in der EAWU – viele Normen aus dem gemeinsamen Regelwerk der EU übernehme und sich so auch europäische Märkte erschließe. Die Kooperation mit der EU, so **Schmid**, sei eben ein Angebot, das auf unterschiedliche Weise wahrgenommen werden könne.

In seinem Vortrag holte **Sergej Utkin**, Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen Moskau (IMEMO), historisch weiter aus als sein Vorgänger. Er stellte fest, dass die Länder Europas lange vor der Gründung der EU als Beispiel für erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung Modell gestanden hätten. So seien bereits vor 500 Jahren Transformationsprozesse zu beobachten gewesen, die auf die Übernahme von *best practices* aus den wirtschaftlich erfolgreichsten Ländern zurückgingen. Auch wenn der transformatorische Einfluss Europas zu jener Zeit teilweise anders gestaltet gewesen sei – indem Modelle etwas

gewaltsam aufgezwungen worden seien -, habe es auch freiwillige Prozesse gegeben, die für frühe Beispiele einer europäischen *soft power* sprächen.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Ostblocks habe sowohl die EU versucht, ihre Konzepte auf die neuen Marktwirtschaften zu übertragen; gleichzeitig hätten auch viele Länder der Region die Zusammenarbeit und die Integration nach Europa als eine Chance betrachtet, von diesen erfolgreichen Ökonomien zu lernen. **Utkin** betonte vor allem das Kriterium des wirtschaftlichen Erfolgs als Grundlage für die Übertragung europäischer Modelle auf andere Staaten; ideologische Motive und die Frage nach dem normativ „richtigen“ politischen System seien dagegen zweitrangig. Dies zeige sich auch darin, dass es im 20. Jahrhundert ebenso Beispiele erfolgreicher autoritärer Modernisierung gegeben habe.

An Utkins Vortrag anknüpfend, bemerkte **Irina Busygina**, Higher School of Economics (HSE) Sankt Petersburg, dass – wie allgemein bekannt – stabile Institutionen wie Eigentumsrechte und ein funktionierendes Justizsystem die wirtschaftliche Entwicklung fördern. Diese seien jedoch keineswegs ein Privileg westlich-liberaler Demokratien; in anderer Form seien sie auch in anderen politischen Systemen zu finden. Daher sei zu beachten, dass die EU nur eine mögliche Ausprägung guter Institutionen sei.

In Bezug auf die EU-Beitrittskandidaten auf dem Balkan bemerkte **Utkin**, dass Staaten des Westbalkan oft nur oberflächlich die EU-Standards erfüllten, ohne die tieferliegenden Netzwerke und Strukturen anzutasten. Gleichzeitig zeigte er sich skeptisch, dass die EU in der Lage sei, darauf flexibel zu reagieren. Die EU müsse bereit sein, auch aus anderen Teilen der Welt *best practices* für sich zu übernehmen.

Botschafter Emil Brix, Diplomatische Akademie Wien, stimmte seinen VorrednerInnen Crawford und Schmid darin zu, dass die EU nach wie vor inner- wie außerhalb der Staaten-Gruppe über eine hohe Attraktivität verfüge. Zwar habe er in seiner Zeit in Russland wahrgenommen, dass der Glaube an Europa in den letzten Jahren schwächer geworden sei. Allerdings sei die Anziehungskraft der EU insbesondere in den Staaten des Balkans ungebrochen. Es spreche auch für die Handlungsfähigkeit der EU, dass das Sanktionsregime gegen Russland über so lange Zeit habe aufrechterhalten werden können.



A. Dynkin, N. Schmid, P. Balázs, C. Crawford, E. Brix

In Bezug auf die Beziehungen zu Russland merkte **Brix** an, dass es bei der friedlichen Koexistenz allein nicht bleiben solle, denn in Deutschland wie in Österreich gebe es in der Bevölkerung große Zustimmung für eine engere Zusammenarbeit mit Russland. Daneben sei die EU für Russland der wichtigste ökonomische Partner, weit wichtiger als China. Doch für eine substantielle Veränderung des Status quo bedürfe es großen Engagements von beiden Seiten: Der bloße Ausbau von

„Kooperationsinseln“ sei dafür keineswegs ausreichend, sondern es müsse über ganz neue Kooperationsmodelle diskutiert werden. Ein möglicher Weg sei dabei die stärkere Einbindung Russlands in europäische Kooperationsstrukturen. Als infrage kommende Schritte benannte **Brix** an dieser Stelle gegenseitige Visaerleichterungen, die Wiederaufnahme Russ-

lands in die G8 sowie das Festhalten an der langfristigen Vision einer Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok. Mit der Forderung, dass sich die Aufmerksamkeit auf die Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur richten müsse, griff **Brix** ein Thema des ersten Panels wieder auf. Als Nahziel sei die Aufnahme formeller Beziehungen zwischen der EU-Kommission und der EAWU erstrebenswert. Insgesamt müsse die EU die EAWEU endlich als eine ernstzunehmende Organisation wahrnehmen.

Der ehemalige ungarische Außenminister und EU-Kommissar **Péter Balázs**, Zentraleuropäische Universität Budapest, betonte, dass die EU nur in struktureller Sicht Pate für die EAWU gestanden habe, nicht inhaltlich. Für die 2004 aufgenommenen Mitgliedsstaaten sei die EU hingegen mehr als eine Struktur, sie sei ein Modernisierungsmodell. In den neuen Mitgliedsstaaten habe man geglaubt, dass die Mitgliedschaft in der EU die Transformation vom Staatssozialismus zu Demokratie und Kapitalismus für immer festigen werde. Doch leider habe sich die Wahrnehmung der EU in einigen Ländern – etwa in Polen und Ungarn – mittlerweile dramatisch gewandelt. Nach 1991 sei sie als Garant der neu errungenen demokratischen Werte gesehen worden, während sie heute unter Berufung auf die Ungleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten von populistischen Regierungen als Feindbild genutzt werde. Die politische Transformation der osteuropäischen Länder, so **Balázs**, sei beeindruckend gewesen, aber das Wirtschaftswachstum habe mit ihr nicht Schritt halten können. Zudem bestehe heute innerhalb der EU keine Einigkeit darüber, welche Kompetenzen die EU tatsächlich übernehmen solle. Die Vorstellungen bewegten sich zwischen einem europäischen Zentralstaat und einer europäischen Freihandelszone.

Trotz des Ansehensverlusts der letzten Jahre sei die EU nach wie vor für potenzielle Beitrittsländer sehr attraktiv. Doch könne die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten die EU leicht überfordern. Die EU, empfahl **Balázs**, müsse sich in den kommenden Jahren vorrangig um die Konsolidierung der bereits bestehenden Strukturen kümmern. Schon die aktuelle Mitgliedszahl sei für die Abläufe problematisch. Zum Beispiel habe man bei EU-Ratssitzungen nicht mehr genug Zeit, um die Interessen aller Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen. Zu den laufenden Verhandlungen zum neuen EU-Budget merkte **Balázs** an, dass die EU sich in diesen Verhandlungen wieder auf das Prinzip der Konditionalität besinnen und Sanktionen gegen Mitgliedsstaaten verhängen müsse, die gegen EU-Prinzipien verstoßen. Dies werde der nächste Haushalt, der voraussichtlich weniger Mittel für die osteuropäischen Mitgliedsstaaten bereitstellen werde, auch widerspiegeln.

In der Diskussion erhielt das Verhältnis zwischen der EU und der EAWU besondere Aufmerksamkeit. Botschafter a.D. **Hans-Friedrich von Ploetz** bemerkte zunächst, dass die westlichen Staaten gut daran täten, mit Russland nicht isoliert über den Ukraine-Konflikt zu verhandeln, sondern den Kontext auf andere Fragen des Konflikts und der Zusammenarbeit zu erweitern. Auch deshalb, stimmte er **Brix** zu, sei es notwendig, die Möglichkeit einer formellen wie inhaltlichen Kooperation zwischen EU und EAWU genau zu prüfen. Das Beispiel des EAWU-Mitglieds Kasachstan, das viele EU-Normen übernommen habe, zeige das Potenzial einer engeren Kooperation.

Karsten D. Voigt, ehem. Beauftragter der Bundesregierung für die transatlantischen Beziehungen, betonte, dass das Engagement für die Europäische Union für Deutschland höhere Priorität genieße als die transatlantischen Beziehungen oder die Beziehungen zu Russland. Die EU-Kritik seitens des neuen US-amerikanischen Präsidenten berühre daher ein Kernelement deutscher Außenpolitik. Das gleiche gelte in Bezug auf Russland, das sich durch die Unterstützung von rechtspopulistischen Parteien durch Staatsbanken auf die Seite der EU-

Gegner geschlagen habe. Die Sowjetunion sei während des Kalten Krieges das wichtigste Land östlich von Deutschland gewesen – das habe sich heute aber geändert, da Staaten wie Polen dank ihrer EU- und NATO-Mitgliedschaft nun höhere Priorität genossen. Durch ein Sonderverhältnis mit Russland gefährde man die strategischen Interessen Deutschlands und seiner Nachbarstaaten. Seinem Vorredner von Ploetz entgegnete **Voigt**, dass eine Zusammenarbeit mit Russland nur dann möglich sei, wenn Russland seine Haltung in der Ukraine-Frage ändere.

Was man für das europäisch-russische Verhältnis aus der Ukraine-Krise lernen könne, wurde in zahlreichen Redebeiträgen aufgegriffen. **Egbert Jahn**, Universität Mannheim, stellte die Frage, ob der Konflikt zwischen Russland und dem Westen wirklich gelöst werden könne, da er maßgeblich eine Folge der gesellschaftlichen Veränderungen in Russland sei. Die eigentliche Frage sei daher, ob Russland Proteste wie auf dem Majdan tolerieren könne, ohne seine Sicherheitsinteressen verletzt zu sehen.

Anknüpfend an die Bemerkungen von Brix sah auch **Gernot Erler**, Staatsminister a.D., das Problem, dass die EAWU in Europa nicht ernst genommen, sondern allein als ein Projekt von Wladimir Putin gesehen werde. In Wirklichkeit allerdings sei die EAWU durchaus dazu bereit, im Bereich von Normen und Standards mit der EU zu kooperieren. Er stimmte Nils Schmid zu, dass Armenien zu einem interessanten Beispiel werden könne, um zu demonstrieren, dass die Kooperation mit der EU/EAWU nicht nach dem Prinzip „entweder-oder“ vonstattengehen müsse.

Irina Kobrinskaja, IMEMO, wandte ein, dass die EU im Falle der Ukraine das Land sehr wohl vor eine Wahl „entweder EU oder EAWU“ gestellt habe. Statt einer fortwährenden Erweiterung empfahl sie der EU, sich auf die eigenen Probleme zu konzentrieren – den Populismus, die Migration und die Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Automatisierung der Arbeit. Erst wenn diese Probleme gelöst würden, könne die EU sich wieder an die Aufgabe der „Integration der Integrationen“ (EU-EAWU) machen. Die Einführung gemeinsamer Normen und Standards empfahl sie als einen ersten Schritt in Richtung Freihandel, der auch schon machbar sei, solange die Sanktionen noch Bestand hätten.

Als zentrales Problem im Vorfeld der Ukraine-Krise betrachtete Botschafter a.D. **Ulrich Brandenburg** die rein bilateral geführten Verhandlungen (EU-Ukraine, EAWU-Ukraine). Dadurch seien die Interessen des jeweils anderen Integrationsprojektes in den Verhandlungen nicht berücksichtigt worden. Für die Ukraine habe sich dies als verhängnisvoll erwiesen. Für die Zukunft der Beziehungen zwischen EU und EAWU warnte Brandenburg jedoch vor übereiltem Optimismus. Zwar sei das Beispiel Armeniens interessant, doch sei unklar, ob es auf andere Staaten übertragen werden könne. Auch **Utkin** zeigte sich skeptisch, da zwar die Kooperation eines Landes mit beiden Blöcken möglich sei, aber ein Land eben nicht gleichzeitig Mitglied in zwei Freihandelszonen sein könne.



U. Brandenburg, I. Busygina, R. v. Fritsch

Die Notwendigkeit zur Kooperation hob auch **Sergej Karaganow**, HSE Moskau, hervor, der betonte, dass die Zusammenarbeit zwischen EU und EAWU schon vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufstiegs Asiens Priorität haben müsse. Rein europäische Kooperationsmodelle, so wie ein „Helsinki II“, hätten keine Zukunft, sondern seien Relikte einer Vergangenheit, in der Europa noch die tonangebende Rolle gespielt habe. Vielmehr müsse man sich über große, eurasische Kooperationsmodelle Gedanken machen. Das gelte umso eher, nachdem Russland seine Wende nach Osten bereits 2014 vollzogen habe.

Einen konzilianten Ton gegenüber der EU schlug **Alexander Gruschko**, Stellvertretende Außenminister der Russischen Föderation, an, der erklärte, dass auch die russische Regierung ein Interesse an einer starken EU und einem starken Europa habe, da sich Russland selbst als europäisches Land sehe. Ein starkes Europa bedeute aus Sicht der russischen Regierung auch, dass die EU und Russland durch eine strategische Partnerschaft eine Verbindung eingingen. Einer solchen Verbindung stehe allerdings entgegen, dass sich die EU in dieser wie in vielen anderen Fragen zu sehr von den USA abhängig mache. Russland wolle zudem nicht, dass sich die Staaten der östlichen Partnerschaft zwischen der Kooperation mit der EU oder die EAWU entscheiden müssten. Eine Zusammenarbeit auf technokratischer Ebene zwischen EU und EAWU fand auch **Gruschko** begrüßenswert und sah sie als eine Möglichkeit, den Spannungen auf politischer Ebene entgegenzuwirken.

In seinem Schlusstatement resümierte **Nils Schmid**, dass die EAWU allem Anschein nach erfolgreicher als die GUS darin sei, unter den Mitgliedsstaaten eine Interessenkonvergenz zu schaffen. Die EAWU beruhe auf gemeinsamen Interessen, die in strukturell ähnlichen Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten – eine international nicht wettbewerbsfähige Industrie und Abhängigkeit von Rohstoff- und Energieexporten – begründet seien. Von einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zwischen EU und EAWU sei man indes noch weit entfernt. Dennoch sei es im europäischen Interesse, in regulatorischer Hinsicht, z.B. im Energiesektor, eng zusammenzuarbeiten.

Der Zustand der EU und die vielfältigen Probleme der letzten Jahre – so wie die Migrationskrise und die zunehmende Uneinigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten – wurde ebenfalls kontrovers von den TeilnehmerInnen des Panels diskutiert. **Gernot Erler** konstatierte, dass die EU in den letzten Jahren stark an Ansehen verloren habe und offensichtlich nicht in der Lage sei, ihre drängendsten Herausforderungen zu meistern. Das Ansehen der EU habe in der Vergangenheit auf drei Versprechungen beruht: Frieden, Prosperität und Solidarität. Gerade in den letzten beiden Punkten gebe die EU Anlass zum Zweifel, ob sie diese Versprechungen heute noch einlösen könne. Auch **von Ploetz** teilte die Diagnose, dass die normative Kraft der EU erheblich nachgelassen habe. Er stelle sich ernsthaft die Frage, ob es möglich sei, dass ein EU-Mitgliedsstaat sich zu einer Diktatur entwickle – was **Balázs** bejahte, denn die EU-Staaten akzeptierten die Regierungen der Mitgliedsstaaten grundsätzlich bedingungslos.

In Bezug auf die Möglichkeiten einer EU-Erweiterung auf dem Balkan bestand wenig Einigkeit. So bemerkte **Erler**, dass die EU-Kommission bei der Umsetzung des *Acquis Communautaire* in den Beitrittsländern seit den Erfahrungen mit Bulgarien und Rumänien keine Kompromisse mehr machen werde. Aus diesem Grund sei die Mitgliedschaft der Westbalkanstaaten keineswegs gesichert, denn die Bereitschaft der dortigen Politiker, den *Acquis* umzusetzen sei weit geringer als seinerzeit in Polen. **Balázs** entgegnete, dass es für die Balkan-Staaten wahrscheinlich unmöglich sei, den ganzen *Acquis* zu übernehmen. Man müsse daher darüber nachdenken, ob man nicht abgestufte Mitgliedschaften einführen könne.

Auch **Utkin** äußerte sich skeptisch zu den Perspektiven der Beitrittskandidaten auf dem Balkan skeptisch. Zum einen bemängelte er, dass der EU-Beitritt in der Regel mit einem Beitritt zur NATO einhergehe. Dadurch werde die EU-Erweiterung in Russland schnell als Bedrohung wahrgenommen. Er regte daher an, über die Schaffung einer demilitarisierten Zone auf dem Balkan nachzudenken. Zudem seien die Balkanstaaten sehr gut darin, der EU vorzumachen, wie groß die Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen seien. Nach Expertenmeinung sei in Wirklichkeit jedoch viel weniger geschehen. Optimistisch zeigte sich einzig **Brix**: Er sei zuversichtlich, dass die Staaten des Westbalkans den *Acquis* vollständig erfüllen könnten.

Franz Thönnies, Parlamentarischer Staatssekretär a.D., merkte an, dass ein grundsätzlicheres Problem der EU-Erweiterungen darin bestehe, dass vielfach Staaten aufgenommen worden seien, die ein diametral anderes Verhältnis zu individuellen Freiheitsrechten hätten als die westeuropäischen, und die oft auf keine demokratische Tradition zurückblicken könnten. Im Gegensatz zu Russland gebe es in der EU eine demokratische politische Kultur, die sich auf den Parlamentarismus stütze. **Utkin** wandte jedoch ein, dass die geringe Wahlbeteiligung bei den Europawahlen ebenso auf eine relativ schwach ausgeprägte demokratische Kultur schließen lasse.

Auf die Frage von **Manfred Sapper**, Zeitschrift Osteuropa, ob die von ihm geforderte Konditionalität nicht den populistischen Regierungen Polens und Ungarns in die Hände spiele, räumte **Balázs** ein, dass Sanktionen in der Tat nicht sinnvoll seien. Für Politiker wie Orbán seien sie ein Geschenk, das sich politisch ausschalten lasse. Auch die *cross-conditionality* (die Sanktion auf einem Gebiet für den Verstoß auf einem anderen) funktioniere in der Praxis schlecht. Dem stimmte **Emil Brix** zu und warnte davor, dass Sanktionen den populistischen Parteien in Polen und Ungarn nur helfen könnten. Ähnlich wie Balázs betonte er, dass die EU Mechanismen entwickeln müsse, um mit Staaten mit autoritären Tendenzen umzugehen. **Voigt** relativierte die EU-Feindlichkeit der Visegrád-Staaten durch den Hinweis, dass sie sich durchaus für eine stärkere Integration bei Themen wie Grenzsicherheit, Verteidigung und Kriminalitätsbekämpfung einsetzen.

Panel IV

Nukleare Abschreckung oder die Wiederentdeckung der Vergangenheit

Zur Eröffnung des vierten Panels konstatierte der Moderator **Hans-Joachim Spanger**, dass die Nuklearfrage nun erstmals seit Ende des Kalten Krieges wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gelangt sei. Er illustrierte dies mit Putins Rede vom 1. März vor der Föderalversammlung, in der dieser neuartige Nuklearwaffen vorgestellt hatte. Zur gleichen Zeit wurde Russland in der im Februar 2018 veröffentlichten US-Nukleardoktrin (*Nuclear Posture Review*) erstmals seit Ende des Kalten Krieges wieder als Bedrohung gelistet. In Russland wie den USA würden Nuklearwaffen wieder als Grundlage der Verteidigungsstrategien beider Seiten gesehen. Im Lichte dieser Spannungen, so **Spanger**, seien viele Diskussionen aus den Zeiten des Kalten Krieges wieder aktuell – so gehe es erneut um die „strategische Triade“, um „nukleare Teilhabe“, um „erweiterte Abschreckung“ und um die alte Frage der Eskala-

lationsdominanz. Die strukturellen Dilemmata der nuklearen Abschreckung rückten dadurch wieder in den Mittelpunkt – nämlich, dass die Drohung, Atomwaffen einzusetzen, nur dann glaubwürdig ist, wenn dadurch weder das Überleben des Atomwaffen einsetzenden Staates noch das Überleben seiner Bündnispartner gefährdet ist. Gleichzeitig sei aber die vollkommene Vernichtung beider Seiten (*mutually assured destruction*) die Grundlage der Abschreckungspolitik. Ein weiteres Dilemma bestehe darin, dass man zwar in der Planung gegnerischen Staaten jeweils ein rationales Kalkül unterstelle, ihnen im politischen Alltag aber jedes Verhalten zutraue.

In seinem Eröffnungsvortrag bekannte sich **Sergej Karaganow**, Higher School of Economics (HSE) Moskau, als entschiedener Verfechter der nuklearen Abschreckung. So hob er insbesondere die nach innen wie nach außen disziplinierende Wirkung von Nuklearwaffen hervor. Die nukleare Abschreckung sei für die Weltordnung lebensnotwendig, denn sie bewahre die Welt vor großen, mit konventionellen Waffen geführten Kriegen. Während des Kalten Krieges seien durch die nukleare Abschreckung sowohl die NATO als auch die Sowjetunion in der internationalen Politik zur Vorsicht gezwungen worden. Die zivilisierende Kraft wirke auch nach innen, sodass leichtsinnige Vertreter aus den Eliten ausgeschlossen würden, so wie es mit Nikita Chruschtschow im Jahr 1964 geschehen sei. Die nukleare Abschreckung habe die Welt sehr viel gerechter gemacht. So werde durch die nukleare Abschreckung das Wettrennen auf konventioneller Ebene eingedämmt, denn die Logik der nuklearen Abschreckung, so **Karaganow**, könne nicht durch konventionelle Überlegenheit überwunden werden. Dementsprechend sah er in den Bemühungen, Atomwaffen zu reduzieren oder gar abzuschaffen, nicht zuletzt eine Strategie der USA, um durch ihren Vorsprung bei den konventionellen Waffen militärische Überlegenheit wiederherzustellen.

Allerdings habe die Wirksamkeit der nuklearen Abschreckung in den letzten 20 Jahren nachgelassen. Dies sei insbesondere auf die Leichtsinnigkeit der heutigen politischen Eliten zurückzuführen, die nach 70 Jahren Frieden die Gefahr eines Krieges nicht mehr einzuschätzen wüssten. In den 1990er Jahren sei es etwa die Schwäche Russlands gewesen, die die westliche Intervention in Jugoslawien befördert habe; ebenso wie später das Vorgehen der USA im Irak. Heute funktioniere die Abschreckung besser, daher seien die USA in Syrien viel vorsichtiger als im Kosovo oder im Irak. Die Welt befinde sich aktuell in einer gefährlichen Umbruchperiode, die dadurch gekennzeichnet sei, dass die kulturelle, politische und militärische Dominanz des Westens zu Ende gehe. Im Ringen um die Ukraine bilde sich gewaltsam eine neue Weltordnung aus. In dieser Situation sei es die Aufgabe Europas, zwischen Russland und den USA zu vermitteln und die USA von der Chimäre einer von Russland ausgehenden Gefahr abzubringen. Wenn das geschehe, so **Karaganow**, könne man sich an die Schaffung einer übergreifenden eurasischen Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert machen.

Generaloberst i.R. **Viktor Jesin** schloss sich seinem Vorredner an, indem er betonte, dass die nukleare Abschreckung ein Garant für die weltweite Stabilität sei. In diesem Sinne sei eine Abschaffung der Atomwaffen weder realistisch noch wünschenswert. Auch habe die nukleare Abschreckung seit Ende des Kalten Krieges nie aufgehört zu existieren. Zwar habe man in Russland in den 1990er Jahren die Illusion gehabt, mit den westlichen Staaten einen gemeinsamen Sicherheitsraum schaffen zu können. Die westliche Politik der letzten Jahre (so wie die geographische Annäherung der NATO an Russlands Grenzen und der Bau eines US-Raketenabwehrsystems in Polen und Rumänien) habe jedoch zu einer Rückbesinnung auf die bewährte Strategie der nuklearen Abschreckung beigetragen. Heute sei die nukleare Abschre-

ckung ein Schlüsselement der Militärdoktrin der Russischen Föderation. **Jesin** betonte allerdings, dass der russischen Nukleardoktrin entsprechend der Einsatz von Nuklearwaffen nur als defensive Maßnahme vorgesehen sei, und dies nur bei einer existenziellen Gefahr für die Russische Föderation. In puncto Rüstungskontrolle halte sich Russland an seine Verpflichtungen aus den bestehenden Rüstungskontrollabkommen und lagere – im Gegensatz zu den USA – Atomwaffen ausschließlich auf eigenem Territorium. Die Vermutung, dass die Strategie des „Eskalierens, um zu deeskalieren“ ein Teil der russischen Doktrin sei, wie von westlichen Planern häufig geäußert werde, wies **Jesin** entschieden zurück. In Bezug auf die jüngst veröffentlichte *Nuclear Posture Review* merkte er an, dass die US-Nukleardoktrin in Bezug auf Russland konfrontativ ausgerichtet sei und dass die Nuklearwaffen im Vergleich zur letzten Veröffentlichung 2010 aufgewertet worden seien. Dazu zählten etwa die Möglichkeit von Präventivschlägen oder der Einsatz von Nuklearwaffen in Reaktion auf konventionelle oder Cyberattacken. Heute sei es vor allem wichtig, ein nukleares Wettrüsten zwischen Russland und den USA zu verhindern. Dazu erachtete **Jesin** es als essenziell, das Abkommen über die Begrenzung strategischer Nuklearwaffen (New START) zu verlängern und das Abkommen zur Begrenzung der Mittelstreckenwaffen (INF) zu erhalten. Zu diesem Zweck sei die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen Russland und den USA vonnöten.

Auch **Aleksandr Gruschko**, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, zeigte sich besorgt über Entwicklungen in der westlichen Militärdoktrin. Hier sinke offenbar die Schwelle für den Einsatz von Atomwaffen, während Russland weiterhin an der defensiven Auslegung festhalte, dass ein Einsatz nur im Falle einer essenziellen Bedrohung des russischen Staates erfolgen dürfe.

Aus der Perspektive der NATO legte **Michael Rühle**, Emerging Security Challenges Division der NATO, anschließend eine alternative Sichtweise dar, in der er vor allem der russischen Führung die Verantwortung für die Spannungen der letzten Jahre zuwies. Die Annexion der Krim, so **Rühle**, habe nicht nur eine Abkehr von der europäischen Nachkriegsordnung bedeutet, sondern habe auch für Russland die Abkehr vom Westen besiegelt. Die jüngst zur Schau gestellte militärische Stärke sei jedoch mehr Schein als Sein und von Angst getrieben – Angst vor der eigenen Bevölkerung wie auch vor dem Westen. Die angespannte Situation mache die nukleare Abschreckung heute wichtiger, denn diese habe – darin stimmte **Rühle** Karaganow zu – eine zivilisierende Wirkung. Allerdings werde die nukleare Abschreckung zunehmend schwieriger, weil die russische Regierung weiter ein hohes außenpolitisches Risiko eingee, um innenpolitische Erfolge zu erzielen – so komme es fast täglich zu riskanten Flügen russischer Kampfflugzeuge nahe am Luftraum der baltischen Staaten.

Die NATO stehe somit vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits müsse Russland militärisch abgeschreckt werden, andererseits gelte es, russische Ängste vor der NATO nicht zusätzlich zu befeuern. Um dem zu entsprechen, habe die NATO sich in nuklearen Dingen sehr zurückhaltend geäußert und sich auch in puncto Aufrüstung vorsichtig verhalten. Nach 2014 sei die verstärkte Solidarität mit den östlichen Bündnispartnern ins Zentrum gerückt, jedoch halte die NATO weiter an den 1997 in der NATO-Russland-Grundakte festgeschriebenen „Three Nos“ fest – keine Absicht, keine Pläne und kein Grund, Kernwaffen auf dem Territorium der östlichen NATO-Mitgliedsstaaten zu stationieren. Eine Konzession an Russland sah **Rühle** auch darin, dass bis 2014 auf dem Territorium dieser Staaten keine größeren Truppenverbände stationiert worden seien – damit habe man Russlands Sicherheitsinteressen unter Wahrung jener der neuen Mitgliedsstaaten so weit wie möglich entsprochen. Nach der Annexion der Krim habe sich dieses Vorgehen allerdings als unhaltbar erwiesen. Zwar

sei die Truppenstärke immer noch gering, doch die Stationierung europäischer und amerikanischer Soldaten (einer ‚Stolperdraht-Truppe‘) im Baltikum sende klar die Aussage nach Moskau, dass ein lokal begrenzter Konflikt in einem der östlichen Mitgliedsstaaten sofort einen Konflikt mit den westlichen Nuklearmächten nach sich ziehen würde.

Dennoch dürfe man die Tür zu engeren Beziehungen mit Russland nicht zuschlagen. Nukleare Abschreckung sei eben keine Strategie, sondern nur eine Taktik, um Sicherheit zu gewährleisten. Daneben brauche es einen politischen Prozess, um eine Verbesserung der Beziehungen zu Russland zu erreichen.

Ulrich Kühn, Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation, stellte ebenfalls fest, dass das nukleare Abschreckungsverhältnis zwischen dem Westen und Russland zunehmend instabiler geworden sei. Dabei seien die russischen Sorgen eher strategischer, die US-amerikanischen eher taktischer Natur. Grundsätzlich werde die nukleare Abschreckung in Russland als eine friedensstiftende Institution wahrgenommen, die in den sonst sehr ungleichen Beziehungen mit den USA eine ausgleichende Kraft entfalte. Doch der Ausbau von Raketenabwehrsystemen durch die USA wecke Ängste um die nukleare Zweitschlagfähigkeit und trage zur Befürchtung bei, dass Russland technologisch abgehängt werden könnte.

Im Gegensatz dazu bezögen sich die Befürchtungen der USA vor allem auf das regionale Gleichgewicht in Osteuropa. So sei in der *Nuclear Posture Review* die alte Sorge formuliert worden, dass Russland den USA in Osteuropa militärisch überlegen sei. Die darin zum Ausdruck kommende Auffassung, dass sich Russland im Sinne des „Eskalierens, um zu deeskalieren“ in einem regionalen Konflikt einen entscheidenden Vorteil verschaffen könnte, habe gravierende Konsequenzen für die Stabilität des nuklearen Abschreckungsregimes. Da sich das Baltikum, so die Simulationen der NATO-Planer, im Zweifel nicht verteidigen lasse, werde seitens der USA über die Anschaffung neuer seegestützter taktischer Nuklearwaffen nachgedacht. In dieser Situation, so **Kühn**, ergäben sich für beide Seiten Anreize für ein neues Wettrüsten. Den asymmetrisch verteilten Sorgen könne man auf asymmetrische Weise entgegenwirken – im Sinne eines *quid-pro-quo*-Ansatzes zwischen den USA und Russland. Doch ein großer Wurf zur Beilegung der Spannungen, da schloss sich **Kühn** seinen Vorrednern an, liege in weiter Ferne.

Besorgt zeigte sich **Kühn** über die Möglichkeit, dass eine der beiden Mächte aus dem INF-Abkommen aussteigen könnte, was die erneute Stationierung von Mittelstreckenraketen in Europa auf die Agenda setzen werde. Ein Ende des INF-Vertrags würde einen Kern der europäischen Sicherheitsarchitektur bedrohen. Sollte auch der unter Obama und Medwedew ausgehandelte New-START-Vertrag nicht verlängert werden, sei die bilaterale Rüstungskontrolle de facto nicht mehr vorhanden, so wie zuletzt vor über 50 Jahren.

Zum Abschluss seines Vortrags bemängelte **Kühn**, dass auf beiden Seiten kein Verständnis für die Wahrnehmung des jeweils anderen herrsche, ja, dass es auf beiden Seiten an Respekt für die Sicherheitsinteressen des jeweils anderen mangle. In Anbetracht des fehlenden Dialogs über strategische Fragen seien Missverständnisse und Fehlinterpretationen nicht auszuschließen, was in einer militärischen Krise potenziell katastrophale Auswirkungen haben könne. Um dem entgegenzuwirken, betonte **Kühn** die Notwendigkeit von permanenten Gesprächskanälen auf militärischer Ebene. Auch sollten sich Polen und die Baltischen Staaten mit Russland um den Abschluss bilateraler Verträge zur Einhegung militärischer Zwischenfälle bemühen.

In seinem Kommentar warnte der SPD-Bundestagsabgeordnete **Metin Hakverdi**, dass die Welt sich wieder auf eine Aufrüstungsspirale zubewege. Die Redebeiträge der Panelisten hätten deutlich gemacht, dass Europa weit entfernt von der Vision einer atomwaffenfreien oder gar demilitarisierten Zone sei. Heute gehe es darum, Instrumente zu finden, um eine kurzfristige Eskalation zwischen Russland und dem Westen zu verhindern. Es sei vor allem Aufgabe der Politik, Spannungen abzubauen und von Eskalationen Abstand zu nehmen. Die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsinteressen um einer Entspannungspolitik willen könnte dabei im Zentrum stehen.



M. Hakverdi, M. Rühle, S. Karaganow

Die Forderung Hakverdis nach einer neuen Entspannungspolitik wurde von anderen TeilnehmerInnen des Panels unterschiedlich bewertet. **Reinhard Krumm**, FES Wien, bemerkte, dass schon der Harmel-Bericht von 1967 neben der nuklearen Abschreckung die Entspannungspolitik als wichtiges Element der NATO-Strategie gegenüber der Sowjetunion postuliert habe. Auf die heutige Situation übertragen sei danach zu fragen, welche konkreten deeskalierenden Maßnahmen denn im Verhältnis zu Russland vorgeschlagen werden könnten. In der Diskussion wurde vor allem die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland auf technokratischer wie militärischer Ebene immer wieder angemahnt.

Aleksandr Gruschko betonte nachdrücklich, dass das Verhältnis zwischen Russland und den USA in Anbetracht der Möglichkeit der gegenseitigen Vernichtung immer ein besonderes sein werde. Die konventionelle Überlegenheit Russlands auf dem europäischen Kontinent sei aber vorbei. Nach dem Ende des Kalten Krieges habe Russland einen großen Teil seiner konventionellen Waffen vernichtet oder hinter den Ural verlegt, seine Truppen aus Osteuropa abgezogen, und sein Truppenkontingent in Kaliningrad erheblich verkleinert. Vonseiten der NATO habe man ein solches Entgegenkommen dagegen vermisst.

Auch die Frage, welche Rolle die nukleare Abschreckung heute noch für das internationale System spiele, wurde in der Diskussion wiederholt aufgegriffen. **Andrej Sagorskij**, Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen Moskau (IMEMO), stimmte den Panelisten darin zu, dass die nukleare Abschreckung auch nach dem Kalten Krieg nie wirklich verschwunden war. Allerdings würden heute einige Abschreckungsmechanismen des Kalten Krieges wieder ins Leben gerufen, zum Beispiel in Form des *North Atlantic Command* der NATO. Auch die taktischen Nuklearwaffen hätten nun wieder einen ähnlichen Stellenwert wie zuletzt im Kalten Krieg, als sie garantieren sollten, dass ein konventioneller Konflikt in Europa nicht sofort in eine Konfrontation mit strategischen Nuklearwaffen münde. **Sagorskij** plädierte ebenfalls dafür, die Nuklearwaffenkontrollabkommen New Start und INF zu verlängern, was aus seiner Sicht selbst in der aktuellen politischen Konstellation realistisch sei.

Es sei darüber hinaus unwichtig, ob es die Doktrin des „Eskalierens, um zu Deeskalieren“ wirklich gebe, denn solange die USA daran glaubten, dass es sie gebe, entfalte sie ihre Wirkung. Aus diesen Überlegungen heraus regte **Sagorskij** an, dass auch das russische Verteidigungsministerium eine Art *Nuclear Posture Review* veröffentlichen solle, um Missverständnissen vorzubeu-

gen. Dieser Forderung stimmten auch **Rühle** und **Jesin** zu, zumal damit in der Frage nach der Doktrin des „Eskalierens, um zu Deeskalieren“ Klarheit geschaffen werden könne. **Gerhard Mangott**, Universität Innsbruck, setzte hinzu, dass die Forderung nach mehr Transparenz sich an beide Seiten richte, da auch die US-amerikanische oder die NATO-Militärstrategie – insbesondere die Rolle der Raketenabwehr – noch Fragen aufwerfen.

Fjodor Wojtolowskij, IMEMO, gab zu Bedenken, dass hinter der Kritik der USA an Russland keineswegs nur militärstrategische Erwägungen stünden. So sei die Frage der nuklearen Aufrüstung für die USA auch eine technologische, politische und ökonomische Frage. Trump müsse heute beweisen, dass es eine russische Gefahr gebe, um die Steigerung der Rüstungsausgaben, die unter Obama ausgeblieben war, zu begründen.

Nach den schwierigen Debatten um Abschreckung und Aufrüstung kamen die TeilnehmerInnen im letzten Teil der Diskussion auf die Perspektiven des Konfliktmanagements zu sprechen. Einigkeit bestand vor allem darüber, dass dabei Rüstungskontrollabkommen eine zentrale Rolle spielen. **Hans-Peter Hinrichsen**, Auswärtiges Amt, betonte, dass die Bundesregierung großes Interesse am Bestehen des INF-Abkommens habe. Er zeigte sich optimistisch, dass auch Russland und die USA ein Interesse daran hätten. Die aktuell konfrontative Rhetorik könne als ein Abstecken der Verhandlungspositionen der beiden Nuklearmächte verstanden werden. Jedoch räumte Hinrichsen ein, dass das Vertrauen in Rüstungskontrollmechanismen aktuell in der Tat sehr niedrig sei.

Dagegen zeigte sich **Sergej Utkin** skeptisch, was die Verlängerung des New Start Abkommens angeht, denn dieses werde von Trump als ein Relikt der Obama-Administration geächtet. Er forderte, dass sich die Bundesrepublik in Washington für die Weiterführung der Kontrolle über strategische Nuklearwaffen einsetzen solle.

Während **Hinrichsen** und **Utkin** hauptsächlich Bedenken äußerten, was die Umsetzbarkeit von neuen Rüstungskontrollabkommen angeht, äußerten **Jesin** und **Karaganow** grundsätzliche Zweifel an derartigen Abkommen. **Sergej Karaganow** merkte an, dass letztlich das militärische Kräfteverhältnis – und eben nicht politische Verträge – bestimmend sei, wie die Ungleichgewichte zuungunsten Russlands im INF-Vertrag deutlich machten. **Viktor Jesin** verwies dagegen auf die schnellen technologischen Veränderungen und warf die Frage auf, inwieweit Verträge mit diesen Schritt halten könnten. Als Beispiel zog er die Entwicklung von Weltraumwaffen heran.

Kritische Stimmen zur nuklearen Abschreckung kamen vor allem von deutscher Seite. Im Lichte der Debatte stellten einige TeilnehmerInnen die grundsätzliche Frage, ob Nuklearwaffen ein Instrument der internationalen Politik bleiben sollten. So forderte die ehemalige Bundesministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, **Heidmarie Wieczorek-Zeul**, dass die EU-Staaten klar Position gegen die Eskalationsdynamik und die damit einhergehende Rehabilitation von Kernwaffen beziehen sollten. Auf ähnliche Weise brachte **Bruno Schoch**, HSFK, seine Skepsis gegenüber der nuklearen Abschreckung zum Ausdruck. So sei es im Kalten Krieg auch nicht der Rationalität der Akteure, sondern einer Kette von Zufällen zu verdanken gewesen, dass die Welt vor einem Nuklearkrieg bewahrt werden konnte.

In einem Schlusswort erinnerte **Metin Hakverdi** daran, dass man gegenseitiges Vertrauen nicht nur auf der Ebene der Militärs und PolitikerInnen, sondern auch auf der Ebene der BürgerInnen schaffen müsse. Auch wenn man auf die NATO als Sicherheitsgarantie aktuell angewiesen sei, müsse das langfristige Ziel, da stimmte er **Wieczorek-Zeul** zu, die Abrüstung Europas sein.