

E-Paper

## **Reader zu 15. Außenpolitischen Jahrestagung**

# Auf dem Weg zu mehr Verantwortung?

## **Bestandsaufnahme und Perspektiven deutscher Außenpolitik angesichts der Gefahren für die europäische Friedensordnung**

mit Beiträgen von

Heinrich August Winkler, Ralf Fücks, Joscha Schmierer, Bodo Weber, Jan Techau,  
Robert Kappel, Vladislav Inotsentsev, John Kornblum, Stefan Meister, James Sherr

Berlin, Juni 2014

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Autoren .....	3
<b>Die Spuren schrecken</b>	
von Heinrich August Winkler.....	6
<b>Seelenverwandte Gegner</b>	
von Ralf Fücks.....	11
<b>Viel Neunzehntes im Einundzwanzigsten Jahrhundert</b>	
von Joscha Schmierer .....	14
<b>Deutschlands außen- und sicherheitspolitische Verweigerung</b>	
von Bodo Weber.....	22
<b>Zu Europa und Westbindung bekennen!</b>	
Von Jan Techau .....	35
<b>Die Vorteile der Zivilmacht - Deutschland als "friedlicher Makler"</b>	
von Robert Kappel.....	40
<b>On the future EU's Russia policy</b>	
by Vladislav Inotsentsev .....	45
<b>Five Myths About German Leadership</b>	
by John Kornblum .....	50
<b>Ukraine, Russia and the EU – A new foundation for the relationship</b>	
by Stephan Meister .....	53
<b>Russia and the EU: The end of illusions?</b>	
by James Sherr .....	61
Quellen .....	66
Impressum .....	67

## Autoren

**Ralf Fücks**, Vorstand, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

Ralf Fücks leitet die Heinrich-Böll-Stiftung, seit 2002 in Doppelspitze gemeinsam mit Barbara Unmüßig. Er ist verantwortlich für die Inlandsarbeit der Stiftung sowie für Außen- und Sicherheitspolitik, Europa und Nordamerika. Er publiziert in den großen deutschen Tages- und Wochenzeitungen, in internationalen politischen Zeitschriften sowie im Internet zum Themenkreis Ökologie-Ökonomie, Politische Strategie, Europa und Internationale Politik.

**Vladislav Inozemtsev**, Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Moscow State University Direktor des Center for Post-Industrial Studies, Moskau

Vladislav Inozemtsev is a Russian economist and a leading supporter of the new industrialization of Russia. He is director and founder of the Center for Post-Industrial Studies in Moscow, a nonprofit institution that specializes in organizing conferences on global economic issues and publishing books. Dr. Inozemtsev is Professor of Economics at Moscow State Lomonosov University's School of Public Administration. He is also Member of the Economic Advisory Committee to Prime Minister Dmitri Medvedev (the "Open Government") and Board member of the Russian International Affairs Council.

**Robert Kappel**, Senior Research Fellow, GIGA German Institute of Global and Area Studies

Robert Kappel studierte Volkswirtschaft und Soziologie an der Universität Freiburg, die Dissertation folgte 1981 und die Habilitation 1995. Von 2004 bis 2011 war er Präsident des GIGA und Professor an der Universität Hamburg und der Universität Leipzig. Seit Oktober 2011 ist er Präsident Emeritus und Senior Research Fellow am GIGA, seine Forschungsschwerpunkte sind Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen und Sozioökonomische Entwicklung in der Globalisierung. Robert Kappel ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Interdisziplinären Zentrum für Ostasienstudien der Johan Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt (seit 2011) und Mitglied im Vorstand der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) (seit 2012)

**John Kornblum**, Senior counselor, Noerr LLP, ehemaliger US-Botschafter in Deutschland, Berlin

John Kornblum ist einer der führenden amerikanischen Experten, wenn es um Europa und die transatlantischen Beziehungen geht. Sein besonderes Augenmerk gilt den Folgen der

Globalisierung für Deutschland und die westliche Welt. Den Abschluss seiner Diplomatenlaufbahn bildete der Posten als US-Botschafter in Deutschland von 1997-2001. Danach wechselte Kornblum vom diplomatischen Dienst in die Wirtschaft und war bis 2009 war Chairman Deutschland der Investmentbank Lazard. Seit 2008 ist er für die führende internationale Wirtschaftskanzlei Noerr tätig und berät verschiedene weitere internationale Unternehmen.

**Stefan Meister**, Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations (ECFR), Berlin  
 Stefan Meister joined the ECFR in August 2013 as a Senior Policy Fellow. Previously he worked as a Senior Research Fellow at the German Council on Foreign Relations, DGAP (2008-2013) on Russia and the post-Soviet region. Meister worked several times as an election observer for the OSCE and was responsible for education projects in Russia especially in Kaliningrad. He is member of the Laboratory of the Future of the Petersburg Dialog and the Young-Leaders Club of the German-Russian-Forum. He received a Ph.D. from the University of Jena and holds an M.A. in political science, Eastern European and contemporary history. His Ph.D. is on the "Transformation of the Russian Higher Education System."

**Joscha Schmierer**, Freier Publizist und Autor

Joscha Schmierer studierte Geschichte, Philosophie und Germanistik in Tübingen, Heidelberg und Berlin. Seit 1967 ist er politisch und publizistisch tätig und war von 1983 – 1999 Redakteur der unabhängigen, in Frankfurt am Main erscheinenden Monatszeitschrift "Kommune-Forum für Politik, Ökonomie und Kultur". Von Mai 1999 bis Mai 2007 war er Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amtes und arbeitet seitdem als freier Publizist, Buchautor und politischer Berater.

**James Sherr**, Associate Fellow, Russia and Eurasia Programme, Chatham House, London  
 James Sherr was Head, Russia and Eurasia Programme at Chatham House, London, from 2008 – 2010. Previously, he was Fellow at the Advanced Research Assessment Group and Conflict Studies Research Centre of the UK Defense Academy (1995-2008), and is now a Senior Visiting Fellow of that institution; a member of the Social Studies Faculty of Oxford University. He served as a consultant to parliamentary and other official bodies on Russia and Ukraine, as Special Adviser to the House of Commons Defense Committee (1998-2000), and he was Director of Studies at the Royal United Services Institute for Defense Studies (1983-85).

**Jan Techau**, Direktor, Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel

Jan Techau is the director of Carnegie Europe, the European think tank of the Carnegie Endowment for International Peace. Techau works on EU integration and foreign policy, transatlantic affairs, and German foreign and security policy. Techau is an associate scholar at the Center for European Policy Analysis and an associate fellow at both the German Council on Foreign Relations and the American Institute for Contemporary German Studies. He is a regular contributor to German and international news media and writes a weekly column for Judy Dempsey's Strategic Europe blog.

**Bodo Weber**, Senior Associate, Democratization Policy Council (DPC), Berlin

Bodo Weber promovierte in Soziologie an der Universität Hannover. Seine Doktorarbeit beschäftigt sich mit post-sozialistischem Ethnonationalismus und ethnischer Gewalt in den post-jugoslawischen Gesellschaften und analysiert dabei nationalistische Ideologien, Herrschaftssysteme, Gewaltdynamik und Kriegsökonomie in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts. Er war Mitarbeiter des "Bosnienbüro Frankfurt" und Redakteur der Zeitschrift "Perspektiven" (Frankfurt/Main) und hat seit den 90er Jahren diverse Artikel und Policy Papers zu Staat und Gesellschaft auf dem Balkan veröffentlicht. Er arbeitet als unabhängiger Analyst und ist Senior Associate, Democratization Policy Council (DPC).

**Prof. Heinrich August Winkler**, Professor em. für Neueste Geschichte, Humboldt-Universität zu Berlin

Heinrich August Winkler studierte Geschichte, Philosophie, Öffentliches Recht und Politische Wissenschaft an den Universitäten in Münster, Heidelberg und Tübingen. Nach seiner Habilitation 1970 bekam er an der Freien Universität Berlin eine Professur, wechselte jedoch 1972 an die Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. 1991 kehrte Winkler nach Berlin zurück und übernahm einen Lehrstuhl für Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit dem 1. April 2007 ist er emeritiert.

Winkler ist Autor zahlreicher Monographien. Winklers „Geschichte des Westens“ ist bisher in zwei Bänden (2009 und 2011, C. H. Beck Verlag) erschienen, der geplante dritte Band noch in Arbeit. Darüber hinaus publiziert er regelmäßig Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften, Rezensionen und Beiträge zu historischen und politischen Themen in Tages- und Wochenzeitungen.

## Die Spuren schrecken

### Putins deutsche Verteidiger wissen nicht, in welcher Tradition sie stehen.

Von Heinrich August Winkler

Die Gemeinde der Putin-Versteher ist ein buntscheckiges Gebilde. Sie reicht von Konservativen wie Alexander Gauland und Peter Gauweiler über die beiden sozialdemokratischen Altkanzler bis hin zu Gregor Gysi und Sahra Wagenknecht. Was immer sie trennt, in einem sind sie einig: Völker rechtlich mag die Einverleibung der Krim in die Russische Föderation nicht korrekt gewesen sein, aber in einem höheren, historischen Sinn lässt sie sich doch irgendwie rechtfertigen oder zumindest nachvollziehen. Schließlich sind an die 60 Prozent der Krim-Bevölkerung ethnische Russen, die Bindungen an Russland alt, die Angliederung der Krim an die Ukraine im Jahr 1954 ein Willkürakt und Völkerrechtsbrüche kein russisches Monopol.

Manche Apologeten der Annexion gehen noch weiter. Auf dem Erfurter Parteitag der AfD erklärte deren stellvertretender Sprecher Gauland am 22. März, der russische Präsident habe sich, nachdem nach 1989 eine europäische Friedensordnung ausgeblieben sei, „auf eine alte zaristische Tradition besonnen: das Einsammeln russischer Erde“. Was Gauland so verständnisvoll beschreibt, ist völkischer Nationalismus in Reinkultur. Wären solche Maximen auch in Deutschland gelebte Realität, könnte man sich leicht vorstellen, was es alles, von Königsberg bis Straßburg, einzusammeln gäbe. Mit einem anderen Argument ist Gauland viel weniger Außenseiter. Er behauptet, es habe 1990 die „gemeinsame Überzeugung“ des Westens und der Sowjetunion gegeben, die Nato nicht über die Oder auszudehnen. Doch ein solches Einverständnis gab es nicht. Der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher hat zwar, wie der SPIEGEL im November 2009 aufgrund unveröffentlichter Akten aus westlichen Archiven berichtete, gegenüber seinem sowjetischen Kollegen Eduard Schewardnadse am 10. Februar 1990 bemerkt, dass sich die Nato anlässlich der deutschen Wiedervereinigung nicht nach Osten ausdehnen würde: ein Verdikt, das der Chef der Bonner Diplomatie nicht nur auf das Territorium der noch existierenden DDR bezog, sondern auch „ganz generell“ verstanden wissen wollte. Der Mann aber, auf den es ankam, Präsident George H. W. Bush, dachte gar nicht daran, der Sowjetunion eine derart umfassende Zusage zu geben, und er setzte sich damit durch. Was zwischen West und Ost vereinbart

wurde, ist im Zwei-plus-Vier-Vertrag über die deutsche Einheit niedergelegt und wird seitdem eingehalten: „Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands (dem Territorium der DDR) weder stationiert noch dorthin verlegt.“ Die in letzter Zeit häufig wiederholte und auch von Putin aufgestellte Behauptung, die Nato habe ihr Versprechen gebrochen, sich nicht nach Osten auszudehnen, ist eine historische Legende. Bei der Wiedervereinigung im Oktober 1990 gab es den Warschauer Pakt noch. Als seine ehemaligen Mitglieder in Ostmittel- und Südosteuropa in den neunziger Jahren in die Nato drängten, stellten sich die russischen Erben der aufgelösten Sowjetunion jahrelang quer. Im März 1997 aber ebnete der russische Präsident Boris Jelzin bei einem Gipfeltreffen mit dem amerikanischen Präsidenten Bill Clinton in Helsinki den Weg für eine Beilegung des Konflikts. Zuvor hatte das atlantische Bündnis erklärt, dass es, solange die gegenwärtige Sicherheitslage andauere, in den neuen Mitgliedstaaten weder größere Depots anzulegen, noch umfangreiche Truppenverbände oder Atomwaffen zu stationieren gedenke. Ende Mai 1997 schloss Jelzin in Paris mit der Nato ein Sicherheitsabkommen, das diese Absichtserklärung wiederholte.

Die ehemaligen Mitglieder des Warschauer Pakts, die sich ab 1999 der Nato anschlossen, machten damit von ihrer neugewonnenen Souveränität und von einem Recht Gebrauch, das ihnen die Sowjetunion 1975 in der Helsinki-Schlussakte ausdrücklich zugestanden hatte: dem Recht, Vertragspartner eines Bündnisses zu sein. Hätte der Westen den Aspiranten eine Absage erteilt, wäre in Ostmittel- und Südosteuropa eine Zone der Unsicherheit und der Bedrohungsängste entstanden: ein neues „Zwischeneuropa“, in dem nationalistische Ressentiments und Demokratiefeindschaft gute Chancen gehabt hätten, ähnlich destruktiv zu wirken wie in der Zwischenkriegszeit.

Bei Putins deutschen Apologeten geht das Verständnis, das sie für russische Sicherheitsinteressen aufbringen, mit einem Mangel an Verständnis für die Sicherheitsbedürfnisse der Staaten Ostmittel- und Südosteuropas einher. Die Folge sind neue Zweifel an der Berechenbarkeit Deutschlands, vor allem in Polen und den baltischen Republiken. Wer, wie manche Vertreter des konservativen Flügels der Russland-Versteher, an die vermeintlich gute Tradition deutsch-russischer Sonderbeziehungen anknüpfen möchte, setzt damit den Zusammenhalt des atlantischen Bündnisses und der Europäischen Union aufs Spiel.

In vielen Nachbarländern ist man sich womöglich besser als in Deutschland bewusst, in welchen historischen Zusammenhängen die deutsche Russland-Politik seit dem Ersten

Weltkrieg steht. In der Weimarer Republik waren es nicht zufällig rechte Politiker, Militärs und Intellektuelle, die sich ungeachtet ihres innenpolitischen Antikommunismus für eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Reich und der Sowjetunion starkmachten. 1925 sah Hitlers späterer Propagandaminister Joseph Goebbels in einem vom jüdischen Internationalismus befreiten, zu einem sozialistischen Nationalstaat transformierten Russland „den uns von Natur gegebenen Bundesgenossen gegen die teuflische Versuchung und Korruption des Westens“.

Weit verbreitet war im Deutschland der zwanziger Jahre der Kult einer angeblich deutsch-russischen Seelenverwandtschaft, als deren Kronzeuge Dostojewski herhalten musste. Einer der Vorkämpfer der Intellektuellenbewegung der „Konservativen Revolution“, Arthur Moeller van den Bruck, Autor des 1923 erschienenen Buchs „Das dritte Reich“, war der deutsche Herausgeber der Werke Dostojewskis. Was ihn und viele Intellektuelle, darunter zeitweilig auch Thomas Mann, an dem russischen Dichter faszinierte, war dessen schroffe Wendung gegen den flachen Rationalismus des Westens, dem er den religiös geprägten Geist des orthodoxen Russlands gegenüberstellte. Wo Deutschland in diesem Ideenkampf zwischen West und Ost zu stehen hatte, war klar: auf der östlichen Seite. „Vestigia terrent“, möchte man mit Horaz den deutschen Putin-Verstehern zurufen: die Spuren (der Vorgänger) schrecken.

Die Zustimmung, die Wladimir Putin heute in konservativen Kreisen des Westens erfährt, kommt nicht von ungefähr. Sein Kampf gegen „homosexuellenfreundliche Propaganda“, gegen den Geist des Feminismus und die Libertinage, sein Eintreten für die überlieferte Form des familiären Zusammenlebens und traditionelle Werte schlechthin: Das alles sichert ihm den Beifall christlicher Fundamentalisten und von Ideologen der amerikanischen Rechten. Pat Buchanan, zur Zeit Ronald Reagans einer der Wortführer der „moral majority“, lobt neuerdings Putins „paläokonservative Bewegung“. Was einst der proletarische Internationalismus Russland verschaffen sollte, den Rückhalt einer weltweiten Solidaritätsbewegung, das soll heute Putins konservativer Antimodernismus leisten: eine dialektische Volte, mit der der Mann an der Spitze Russlands bereits einige Erfolge verbucht hat. Der Herrscher Russlands als Schirmherr der reaktionären Kräfte in Europa, ja in der ganzen Welt: Die Zaren von Alexander I. bis Nikolaus II. hätten ihre Freude an dieser Metamorphose eines ehemaligen kommunistischen Funktionärs gehabt.

Innenpolitisch dient Putins demonstrative Homophobie vor allem dazu, die Bande zwischen seinem Regime und der orthodoxen Kirche zu festigen. Der historische Okzident, das

„lateinische Europa“, zu dem auch Ostmitteleuropa gehört, hatte seit dem hohen Mittelalter einen Prozess fortschreitender Gewaltenteilungen durchlaufen, von denen die ansatzweise Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt im Investiturstreit die früheste und fundamentalste war. Im Rückblick erscheint diese Ausdifferenzierung geradezu als Keimzelle all dessen, was den Westen historisch zum Westen macht: seiner Tradition von Pluralismus und Individualismus, von Rechtsstaat und Menschenrechten, von Volkssouveränität und repräsentativer Demokratie. Im orthodoxen Osten und Südosten Europas blieb dagegen die geistliche Gewalt der weltlichen untergeordnet: ein Sachverhalt, aus dem sich vieles ableiten lässt, was Russland bis heute vom Westen trennt.

Die historische Grenze zwischen dem lateinischen und dem orthodoxen Europa verläuft quer durch das Land, das derzeit im Mittelpunkt des weltpolitischen Interesses steht: die Ukraine. Ihr Osten und Süden sind kulturell Russland und der Orthodoxie zugewandt, der Westen ist von der mit Rom „unierten“ griechisch-katholischen Kirche geprägt und damit sehr viel stärker mit dem europäischen Okzident verbunden. Der Westen hat die fortdauernde Bedeutung dieses Zwiespalts unterschätzt. Die EU erweckte bei den Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen den Eindruck, sie stelle die Ukraine vor die Alternative: Brüssel oder Moskau. Erst recht musste die von den USA unter George W. Bush betriebene Nato-Mitgliedschaft die Ukraine in eine Zerreißprobe stürzen. Es war vor allem Deutschland, das sich diesem Vorhaben 2008 aus Rücksicht auf russische Sicherheitsinteressen mit Erfolg widersetzte.

Als es um die Nato-Mitgliedschaft der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten ging, konnte der Westen Russland kein Vetorecht zubilligen. Die friedlichen Revolutionen von 1989 hatten die Ordnung von Jalta, die im Februar 1945 von den USA, der Sowjetunion und Großbritannien verfügte Teilung Europas, zum Einsturz gebracht. Die westlichen Demokratien hätten sich um jede Glaubwürdigkeit gebracht, wenn sie sich russischen Forderungen gebeugt hätten, die auf eine Neuauflage der Breschnew-Doktrin von der beschränkten Souveränität der Warschauer-Pakt-Staaten hinausliefen.

Der Fall der Ukraine ist anders gelagert. Die Einbeziehung dieser historisch eng mit Russland verbundenen ehemaligen Sowjetrepublik in die Nato müsste Russland in der Tat als „Einkreisung“ empfinden. Auf einem anderen Blatt steht eine Mitgliedschaft in der EU. Würde sich die Ukraine systematisch bemühen, die Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993 zu erfüllen, könnte ihr die EU den Kandidatenstatus schwerlich verwehren. Doch es sieht nicht danach aus, dass Kiew diesem Erfordernis in überschaubarer Zeit genügen könnte.

Putin beschränkt sich aber nicht darauf, einer Nato-Mitgliedschaft früherer Sowjetrepubliken entgegenzutreten. Sein Projekt einer Eurasischen Union ist ein Ausdruck von Neoimperialismus. Die Staaten, die sich diesem Gebilde anschließen, sollen sich wirtschaftlich wie politisch dem Willen der Führungsmacht, Russland, unterwerfen. Solche Bestrebungen mit Sympathie zu begleiten, wie es deutsche Russland-Versteher tun, hat der Westen keinen Anlass.

Wie immer die Ukraine-Krise ausgeht, sie bildet schon jetzt eine historische Zäsur. Nach der Epochenwende der Jahre 1989 bis 1991 konnte der amerikanische Philosoph Francis Fukuyama seine These vom „Ende der Geschichte“ vertreten: Es sei nur noch eine Frage der Zeit, bis sich die Ideen und Institutionen des Westens global durchsetzen würden. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten den westlichen Demokratien schlagartig vor Augen, wie unrealistisch diese Erwartung im Hinblick auf große Teile der islamischen Welt war. Russland aber galt zu dieser Zeit noch als strategischer Partner, der gute Aussichten hatte, sich zu einem Rechtsstaat und zu einer pluralistischen Demokratie zu entwickeln.

Von dieser Hoffnung muss sich der Westen bis auf weiteres verabschieden. 14 Jahre nachdem Putin erstmals zum russischen Präsidenten gewählt wurde, haben sich die antiwestlichen Kräfte auf breiter Front durchgesetzt. Von Angeboten zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten, obenan des Konflikts um die Ukraine, darf der Westen dennoch nicht abrücken, wenn er verhindern will, dass aus der neuen Ost-West-Konfrontation wieder ein Kalter Krieg wird.

Vieles spricht dafür, dass Putins expansiver Nationalismus ein Versuch ist, von der unübersehbaren Schwäche der Wirtschaft, den Folgen ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten, abzulenken. Doch weder äußere Expansion noch innere Repression sind geeignete Mittel, um die Anziehungskraft, die westliche Ideen von Menschenrechten, Rechtsstaat und pluralistischer Demokratie auf Teile der russischen Gesellschaft ausüben, dauerhaft zu schwächen. Am Ende könnte sich der Erfolg, den Putin durch die in jeder Hinsicht kostspielige Einverleibung der Krim errungen zu haben glaubt, als Pyrrhussieg erweisen.

## Seelenverwandte Gegner

Von Ralf Fücks

Der Konflikt in der und um die Ukraine spaltet die deutsche Öffentlichkeit wie kaum ein politisches Ereignis der jüngeren Geschichte. Dabei geht es weniger um die Ukraine selbst. Die Empathie oder Antipathie für den Aufstand gegen das Janukowitsch-Regime wird überlagert durch eine tiefer liegende Differenz: die Sichtweise auf Russland. Wie schon in früheren Perioden der deutschen Geschichte spiegelt sich in der Russland-Politik zugleich Deutschlands Verhältnis zum Westen. Sowohl zu Russland als auch gegenüber der liberal-kapitalistischen Welt ist dieses Verhältnis ambivalent: Es schwankt zwischen Anziehung und Ablehnung, Feindschaft und Faszination.

Der Vernichtungskrieg, den Hitler-Deutschland gegen die Sowjetunion führte, und die anschließende Periode des Kalten Kriegs überdecken eine andere, tief im politischen und kulturellen Gedächtnis verankerte Tradition: die Idee einer deutsch-russischen Allianz. Sie reicht vom Bündnis zwischen Preußen und dem Zarismus gegen die revolutionären Umtriebe von 1789 und 1848 bis zu Gerhard Schröders "Achse Paris-Berlin-Moskau" als Gegenprojekt zur transatlantischen Allianz. Ihr kultureller Untergrund ist das Gefühl einer Seelenverwandtschaft zweier Nationen, die sich dem schnöden Materialismus der angelsächsischen Welt verweigern. Dazu kommt ein wirtschaftliches Kalkül: Was heute der Ostausschuss der deutschen Wirtschaft ist, war in der Weimarer Republik das Russland-Syndikat der Industrie. Heute wie damals ging es um den privilegierten Zugang zum Rohstoffreichtum des Riesenlands im Osten im Tausch gegen die Lieferung von Industriegütern. Die politischen Verhältnisse Russlands waren dafür nicht von Belang - Geschäft war Geschäft. Für die Völker Mittelosteuropas verhieß das deutsch-russische Sonderverhältnis noch nie etwas Gutes, von der Teilung Polens zwischen dem Zarenreich, Preußen und Habsburg Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Hitler-Stalin-Pakt vom August 1939, dessen geheimes Zusatzprotokoll eine detaillierte "Abgrenzung der beiderseitigen Interessensphären in Osteuropa" vorsah. Auch heute werden in Warschau oder Riga unguete Erinnerungen wach, wenn der Eindruck erweckt wird, als seien die Länder "Zwischeneuropas" bloße Manövriermasse zwischen den dominierenden Mächten des Westens und des Ostens.

## **Die Vogel-Strauß-Politik der EU trägt zur Eskalation bei, weil sie Moskau freie Bahn gibt**

Die Frage der Souveränität der Ukraine ist ein Test für die europäische Friedensordnung. Der Verzicht auf gewaltsame Grenzveränderungen wurde bereits in der Schlussakte der "Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" fixiert, die im August 1975 unterzeichnet wurde. Nach dem Untergang der Sowjetunion wurde die Anerkennung der neuen Grenzen in zahlreichen Verträgen bekräftigt, auch zwischen Russland und der Ukraine. Die Rückkehr zum bewaffneten Geschichtsrevisionismus, der bereits mit der Annexion der Krim durchexerziert wurde, legt die Axt an diese Ordnung. Das gilt auch für das globale Abrüstungsregime: Die territoriale Integrität der Ukraine wurde im Zuge der Vernichtung ihres Atomwaffenarsenals von Russland, den USA und Großbritannien garantiert. Wenn solche Sicherheitsgarantien nicht mehr das Papier wert sind, auf das sie geschrieben wurden, ist das ein klares Signal an die Staatenwelt: Nur wer über Atomwaffen verfügt, ist vor militärischen Interventionen geschützt.

Zur Disposition steht auch die Bündnisfreiheit der Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgingen. Schon im Begriff des "nahen Auslands", mit dem die einstigen Sowjetrepubliken vom Kreml titulierte wurden, kündigte den Anspruch auf Restauration einer russischen Einflusszone an. Ihre Angehörigen verfügen nur über begrenzte Souveränität - ganz in der Tradition der Breschnew-Doktrin alter Zeiten. Gegenüber der Ukraine wird sie jetzt unverhüllt zur Anwendung gebracht. Russlands Präsident Putin hat sich von der Duma die Generalvollmacht geben lassen, Truppen in die Ukraine zu schicken; Außenminister Lawrow droht mit Intervention, wenn die "legitimen Interessen Russlands" verletzt oder "russischstämmige Bürger" gefährdet seien. Der Kreml spielt die großrussische Karte aus wie einst Milošević den serbischen Nationalismus gegen die abtrünnigen jugoslawischen Republiken.

## **Moskau ist ein globales Hauptquartier des Autoritarismus**

Es hilft nichts, vor der regressiven Wendung Russlands unter Putin die Augen zu verschließen. Die russische Führung, im Kern eine Seilschaft ehemaliger Geheimdienstfunktionäre, hat eine umfassende Abkehr vom Westen vollzogen. Moskau ist heute ein globales Hauptquartier des Autoritarismus. Seine Verbündeten teilen zwei Grundpositionen: die Ablehnung der liberalen Demokratie und die Opposition gegen die USA. Auch innenpolitisch hat das Regime einen antidemokratischen Kurs eingeschlagen. Parlament, Justiz und Massenmedien wurden gleichgeschaltet, bürgerliche Grundrechte

außer Kraft gesetzt, das System der vertikalen Macht systematisch ausgebaut. Die Bundesregierung allerdings malt sich die Realitäten schön, statt sich den unangenehmen Herausforderungen zu stellen. Die hilflosen Appelle an die russische Führung, doch bitte eine weitere Eskalation der Lage zu vermeiden; das an Selbstverleugnung grenzende Hinausschieben ernsthafter Sanktionen; die faktische Hinnahme der Zerlegung der Ukraine - all das sind Signale, dass von Deutschland kein Widerstand gegen die brachiale Machtpolitik Putins zu erwarten ist.

Nicht ein entschiedenes "Bis hierher und nicht weiter!" trägt zur Eskalation bei, sondern die Vogel-Strauß-Politik der EU, die der russischen Führung freie Bahn gibt. Niemand will eine militärische Konfrontation mit Russland. Aber das Land ist wirtschaftlich viel stärker von Europa abhängig als umgekehrt. Und für die russischen Eliten ist es keine verlockende Aussicht, von ihren Konten, Firmen und Feriendomizilen im Westen abgeschnitten zu sein. Daran ändert auch die nationalistische Woge nichts, die gegenwärtig die russischen Medien überschwemmt - eine Politik der heroischen Selbstisolierung bietet keine tragfähige Perspektive. Die EU kann das Projekt eines einigen und freien Europa nicht aufgeben, ohne sich selbst aufzugeben. Dazu gehört das Versprechen, dass alle europäischen Nationen, die sich auf den Weg von Demokratie und Rechtsstaat machen, Mitglied der europäischen Gemeinschaft werden können. Die Ukraine ist heute der Prüfstein für dieses Versprechen. Auch für Russland muss die Tür zu einer engen politischen und wirtschaftlichen Assoziation mit der EU offen bleiben. Eine strategische Partnerschaft kann es allerdings nur auf der Grundlage gemeinsamer Werte geben. Bis dahin gilt: so viel Kooperation wie möglich, so viel Konfliktbereitschaft wie nötig.

Dieser Beitrag erschien am 01.05.14 als Außenansicht in der Sueddeutschen Zeitung

## Viel Neunzehntes im Einundzwanzigsten Jahrhundert

### Wurden die Chancen von 1989 und 1991 weltpolitisch verspielt?

Von Joscha Schmierer, Freier Publizist, Berlin

*„Wer sich nicht selbst verleugnen will, muss in allem was er sagt, mit dem Respekt vor dem Realen beginnen (ich sage nicht: mit der Unterwerfung unter es).“*

*Jacques Decour*

Die Auflösung der Sowjetunion 1991 sei die größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts, meint der russische Präsident Wladimir Putin. Das ist falsch. Für die baltischen Länder war es die Befreiung, für die anderen neuen Staaten entstand die Möglichkeit, in politischer Unabhängigkeit ihr Geschick in die eigenen Hände zu nehmen. Einige erzielten dabei mehr oder weniger Erfolg. Die beiden im Westen von Russland gelegenen großen Staaten, Belarus und die Ukraine, die mit Russland zusammen den Kern der GUS, der Gemeinschaft unabhängiger Staaten hätten bilden sollen, konnten mit ihrer politischen Unabhängigkeit bisher zu wenig anfangen. Russland gelang es nicht, die politische, wirtschaftliche und kulturelle Attraktionskraft zu entwickeln, die es ihm erlaubt hätte, den Integrationsraum, den die GUS der Möglichkeit nach darstellte, friedlich und ohne Druck zu gestalten. Schlecht war nicht die Auflösung der Sowjetunion, sondern dass entscheidende Staaten, so wenig mit ihrer neuen Unabhängigkeit anzufangen wussten.

#### **Wirkliche geopolitische Katastrophen**

Die geopolitische Katastrophe im Osten Europas beginnt erst jetzt mit dem immer brutaleren Bemühen Russlands, die postimperialen Räume der ehemaligen Sowjetunion mit großrussisch-chauvinistischem Impetus wieder zusammen zufassen und der zentralen Herrschaft Moskaus zu unterwerfen. Das ist die Katastrophe, die in der östlichen Nachbarschaft der EU heraufzieht. Hier wird im 21. Jahrhundert auf die Mächtropolitik des 19. Jahrhunderts zurückgegriffen, in der es keine Schranken der Expansion gab außer der, die die Rivalität der anderen großen Mächte zog. Die großen Mächte und ihre Rivalität gibt es immer noch. Aber man konnte die begründete Hoffnung haben, dass sie heute ihre Schranken finden in den Kooperationszwängen und integrativen Tendenzen, die mit der Globalisierung Hand in Hand gehen. Die Spannungen ergeben sich nicht aus unlösbaren

Interessengegensätzen zwischen Mächten, sondern aus opportunistischen und voluntaristischen Entscheidungen der Machthaber. Der geopolitischen Katastrophe im Osten ging die Katastrophe im Westen voraus und wurde zu einem wesentlichen Faktor bei den russischen Bemühungen das Imperium zu erneuern. Die Katastrophe im Westen war in dem Konstrukt der „einzig verbliebenen Supermacht“<sup>1</sup> theoretisch angelegt und wurde nach den Anschlägen vom September 2001 durch die Regierung von Bush jr. im „Krieg gegen den Terror“ praktisch in Gang gesetzt.

### **Nichts war zwangsläufig**

Um sich beide Katastrophen in ihrem Zusammenhang zu vergegenwärtigen, muss man ins Jahr 1989 zurückgehen, als das Sowjetimperium am Freiheitsstreben der ostmitteleuropäischen Staaten und seiner eigenen Haltlosigkeit zerbrach. Unter Gorbatschow versuchte die Sowjetunion zu retten, was zu retten sein mochte, vor allem aber die internationale Stellung, die es als die andere Supermacht des Kalten Krieges errungen hatte. Nachdem China sich mit der blutigen Niederschlagung der Freiheitsbewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens desavouiert hatte, versuchte Gorbatschow sich mit seiner Vorstellung des „Europäischen Hauses“, das Ost und West zusammenzubringen sollte, als internationale Ordnungsmacht zu behaupten. Mit der OSZE gab es schon den organisatorischen Rahmen für diese Gemeinschaft des Nordens. Sie musste sich auch in den UN bewähren. Die Probe aufs Exempel kam sehr schnell, als Saddam Hussein glaubte, die Erschütterung der Blockordnung ausnützen und sich Kuwait als „historisch angestammte“ Provinz dem Irak einverleiben zu können. Saddams Argumente klangen damals ganz ähnlich wie Putins „historische Wahrheit“ bezüglich der Krim heute. Saddam Hussein hatte nicht damit gerechnet, dass mit der neuen Mächtekonstellation, sich im Ordnungsrahmen der UN mit der politischen Übereinstimmung von Ost und West eine globale Ordnungsmacht entwickeln konnte. Der Sicherheitsrat kam in die Lage, die Souveränität und territoriale Integrität auch kleiner Staaten gegen einen ungleich mächtigeren Okkupanten zu verteidigen, zur Not auch militärisch. Wie Bahman Nirumand damals in der Einleitung zu einem von ihm herausgegebenen Sammelband schrieb, fehlte Saddams Attacke der Spielraum, der auf der Grundlage des Ost-West-Gegensatzes zur Verfügung gestanden hatte. „Der einstimmige Beschluß der Vereinten Nationen und die darin vereinbarten Boykottmaßnahmen gegen den Irak zeigen deutlich, dass dieser Spielraum nicht mehr existiert. Dieselbe Feststellung ist in der sowjetischen Tageszeitung

---

<sup>1</sup> Kritisch dazu etwa Charles William Maynes, The Perils of (ana for) an Imperial America, in: Foreign Affairs (Summer 1998) 111, S. 36 ff; s. zur Problematik insgesamt auch Joscha Schmieder, Keine Supermacht, nirgends. Den Westen neu erfinden, Berlin 2009

Iswestija nachzulesen. Dort heißt es: Die Weltorganisation ist nicht mehr in zwei Lager gespalten, deren Gegensätze und Feindseligkeiten von einigen Dritte-Welt-Ländern zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden können.“<sup>2</sup> Grundlage der Einigkeit war, dass Saddam Hussein mit seiner Annexion eines kleineren UN-Mitgliedes die Basis der UN-Ordnung selbst angegriffen hatte. Zum ersten Mal funktionierte das im Sicherheitsrat der UN institutionalisierte „Konzert der Mächte“ entsprechend der ihm zugedachten Funktion. Auch die Volksrepublik China spielte mit. Die Einigkeit hielt auch im Krieg.

### **Im ersten Irakkrieg waren die USA zurückhaltend**

Obwohl die USA der entscheidende militärische Akteur bei der Befreiung Kuwaits und der Vertreibung der irakischen Invasionstruppen waren, leiteten sie damals daraus nicht etwa das Recht ab, das Mandat der UN zu überschreiten, nach Bagdad vorzudringen und Saddam Hussein zu stürzen. Die Kritik an dieser dem UN-Mandat entsprechenden Zurückhaltung wurde zum Anstoß für das Ceterum censeo der Neocons. Ihr Ziel blieb die Zerschlagung des irakischen Regimes und der Sturz Saddam Husseins. Mit dem 11. September 2001 sahen sie ihre Stunde gekommen. Die „einzig verbliebene Supermacht“ stellte spätestens mit dem zweiten Irakkrieg den eigenen Willen über die Verpflichtungen in den UN. Der „unipolar moment“ (Charles Krauthammer) sollte entschlossen genutzt werden, um aus ihm mehr als einen Moment zu machen. Im Irakkrieg zur Verteidigung Kuwaits und danach standen sich in den USA zwei grundsätzliche Konzeptionen ihrer zukünftigen internationalen Politik gegenüber: Einerseits die der „einzig verbliebenen Supermacht“, die sich allein aus Opportunitätserwägungen Beschränkungen bei der Durchsetzung als wesentlich verstandenen eigenen Interessen aufzuerlegen gedachte, und andererseits die einer auf Zusammenarbeit und Verständigung mit den anderen Großmächten angelegte Politik. Die zweite Variante wurde von „Realisten“ wie John J. Mearsheimer und Stephen M. Walt vertreten und von Richard Haass nach seinem Ausscheiden als Chef des Planungsstabs im State Department ausdrücklich als „Konzert der Mächte“ konzeptionell ausgearbeitet. Im Rahmen des „Krieges gegen den Terror“ und vor allem 2003 mit dem neuen Krieg gegen den Irak, setzten sich die Ideologen der „einzig verbliebenen Supermacht“ durch. Seither ist nichts mehr, wie es nach 1989 vielleicht hätte werden können. Und leider funktionierten die Gegengewichte der amerikanischen Intelligenz und der starken amerikanischen Zivilgesellschaft nach dem 11. September 2001 für längere Zeit überhaupt nicht mehr.

---

<sup>2</sup> Bahman Nirumand (HG.), Sturm im Golf. Die Irakkrise und das Pulverfaß Nahost, Reinbek bei Hamburg 1990 (rororo aktuell)

### **Dissonanzen statt Konzert haben Tradition**

Man kann die letzten beiden Jahrhunderte als eine Geschichte der gescheiterten Versuche lesen, die Rivalität der großen Mächte zu moderieren und Kriege zu vermeiden oder doch so zu beenden, dass sie das System der großen Mächte nicht selbst zu Grunde richteten. Die Mittel waren Allianzen und die Bemühung um Gleichgewicht. Priorität hatten dabei allerdings die Versuche der Mächte ein eigenes Übergewicht herzustellen. Die Beschränkung der Rivalität setzte also auf Rivalität. Das europäische „Konzert der Mächte“ zerbrach endgültig mit dem Ersten Weltkrieg. Das „multipolare“ System der Mächte erlaubte keine wirksame Institutionalisierung des „Konzerts“ und die Überwindung der Geheimdiplomatie, in der sich die Rivalität der Mächte in einem Dickicht von Intrigen austoben konnte. Eine wichtige Entwicklung des europäischen Mächtesystems, die in den Ersten Weltkrieg führte, war die zunehmende Polarisierung eines ursprünglich multipolaren und komplex interaktiven Systems. Die immer stärker bipolar funktionierenden Interessenverflechtungen und Bündnisverpflichtungen setzten einen politisch-militärischen Mechanismus in Gang, an dem die „Welt von Gestern“ (Stefan Zweig) 1914 zerbrach. Sie war allenfalls von einer gemeinsamen politischen Kultur der Eliten zusammengehalten. Sie endete in konträren und doch tief verwandten Hasstiraden, in Prosa oder Gedicht, als Begleitmusik zum Krieg. Auch der Internationalismus der Arbeiterbewegung konnte diesem Mechanismus nichts entgegensetzen. Zu Recht sieht Christopher Clark in dieser Polarisierung des geopolitischen Systems in Europa „eine entscheidende Voraussetzung für den Krieg, der 1914 ausbrach“.<sup>3</sup>

### **Der UN-Sicherheitsrat institutionalisierte das Konzert der Mächte**

Die Institutionalisierung des „Konzerts der Mächte“ gelang erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Initiative ging von den USA mit der Gründung der UN aus. Im Sicherheitsrat blieb die europäische Idee des Konzerts erhalten, die wichtigsten Mächte waren nun die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, also die USA und die zur anderen Supermacht hervorragende Sowjetunion. China geriet im Vorgriff auf seine potentielle Macht in den Sicherheitsrat, Großbritannien und Frankreich wurden qua traditioneller Stellung und in Referenz an den europäischen Ursprung der Idee des Konzerts ständige Mitglieder des

---

<sup>3</sup> Christopher Clark, Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog, München 2013. Das Zitat findet sich auf Seite 170 in Kapitel 3 das „Die Polarisierung Europas 1887 – 1907“ beschreibt (S. 169-227). Clark weist darauf hin, dass die Polarisierung der Bündnisse zwar die Entstehung von Strukturen erklärt, innerhalb derer ein Kontinentalkrieg möglich wurde. Um aber die „konkreten Gründe zu erklären, weshalb es zu diesem Krieg kam“, müsse untersucht werden, inwiefern der „Entscheidungsprozess die Ergebnisse prägte und wie das lose Netzwerk kontinentaler Bündnisse mit den Konflikten auf der Balkanhalbinsel verflochten wurde.“ (S. 227) Heute kommt es darauf an im Auge zu behalten, wie mit der Unterhöhlung der UN- und OSZE-Institutionen im Zusammenhang mit konkreten Konflikten die Gefahr großer Kriege wieder aufkommt.

Sicherheitsrates. Mit den UN und ihrem Sicherheitsrat wurde das europäische Konzert der Mächte neu orchestriert und partiell globalisiert. An den Dissonanzen des Kalten Krieges verlor es den Takt. Der Ordnungsrahmen der UN wurde aber nicht aufgekündigt und spielte eine wichtige Rolle bei der Entkolonialisierung. Der Sicherheitsrat blieb während des Kalten Krieges zwar im Amt, die ihm zugedachte Rolle der globalen Ordnungsmacht in diesem Rahmen konnte er jedoch nicht wahrnehmen. Insofern zeigte sich in der UN-Aktion zur Beendigung der Annexion Kuweits durch den Irak ein nichtpolares Momentum, das insbesondere, weil es die Institutionen der UN bereits gab, keineswegs ephemere bleiben musste.

### **Der Westen nahm die GUS nie ernst**

Über der deutschen Einigung und der Überwindung der Spaltung Europas durch den Zerfall des Sowjetimperiums haben wir, das heißt der Westen, das Ende der Sowjetunion und die Gründung der GUS nie verstanden und gewürdigt. Immerhin erlaubte letztere die Auflösung des Riesenstaates ohne Krieg um Grenzen und Territorien. In einem gemeinsamen Papier der französischen und deutschen außenpolitischen Planungsstäbe wurde 1999, statt einer grenzenlosen Erweiterungsfähigkeit der EU das Wort zu reden, eine Union der Unionen zwischen EU und GUS perspektivisch in Erwägung gezogen. Wenn man das Stör- und Zerstörungspotential eines auf den imperialen Kurs zurückkehrenden Russlands in Betracht zog, musste einem klar sein, dass eine weitere Integration des OSZE-Raums auf der Unabhängigkeit der GUS-Staaten beharren und aufbauen musste, aber die Zusammenarbeit mit Russland nicht in Frage stellen konnte. Über eine Konzeption, die statt auf Schwächung der GUS auf deren Förderung, ihre Verrechtlichung und ihre Verknüpfung mit der EU setzen würde, wurde in der EU nie ernsthaft nachgedacht, obwohl doch klar sein musste, dass der Versuch einer reinen Eingliederung von GUS-Staaten in westliche Strukturen auf deren Spaltung hinauslief. Schon früh und zu Recht wurde betont, man müsse gegen russische Tendenzen angehen, frühere Herrschaftsbereiche als Einflusszonen wieder zu errichten und damit die Unabhängigkeit der GUS-Staaten zu untergraben. Das durfte einen nicht daran hindern, die tatsächlichen Einflüsse Russlands ernst zu nehmen, mit ihnen zu rechnen und möglichst vorteilhaft für die GUS-Staaten umzugehen. In der Ablehnung der potentiellen Neueinrichtung russischer Einflusszonen wurde der Einfluss Russlands aber völlig vernachlässigt. Er beruht weniger auf Gewaltandrohung als auf dem Fortbestand sowjetischer Prägungen, die nun aber großrussisch instrumentalisiert werden. Außerdem gibt es etwa in der Ukraine nicht nur ein Wohlstandsgefälle nach Westen, sondern auch eins nach Osten. Sie steht damit ständig vor einer Zerreißprobe. Die Folge der politischen Nachlässigkeit ist, was man nicht haben wollte: russische Einflusszonen und die Gefahr der

Zementierung von potentiellen Spaltungen in den westlichen GUS-Staaten. Putin bemüht für seinen Revisionismus gerne die Analogie zum Kosovo, wenn er etwa die Anexion der Krim zu rechtfertigen versucht. Eher trifft eine andere Analogie zu den jüngsten Balkankriegen zu: Putins sowjetische Nostalgie weicht offen großrussischem Gebaren und gleicht darin dem Umschwenken des serbischen Machthabers auf einen großserbischen Eroberungskurs, nachdem er erkannt hatte, dass Jugoslawien nicht zu halten war. Milosevic scheiterte mit diesem Vorgehen.

### **Russland will die Anerkennung als Weltmacht**

Entscheidend für die Rückkehr auf den imperialen Kurs und die aggressive Kraftmeierei Russlands dürften allerdings nicht regionale Interessen sein, sondern die Bemühung auf der globalen Ebene von Seiten des Westens und der USA als Großmacht wieder ernst genommen, statt als eher vernachlässigbare Regionalmacht behandelt zu werden. Diese Melodie wurde Russland immer wieder vorgespielt, zuletzt bei der Intervention in Libyen, die weit über das UN-Mandat hinausging, besonders aberwitzig im syrischen Bürgerkrieg, wo inzwischen auch von den USA die Exilregierung als einzig legitime Vertretung des syrischen Volkes anerkannt wird. Damit wird jeder Vermittlung durch den Sicherheitsrat weiter der Boden entzogen. Der syrische Bürgerkrieg wird ausdrücklich zum Stellvertreterkrieg. Heute muss man feststellen, dass die Chancen von 1989/91, im Rahmen der UN mit dem Sicherheitsrat eine globale Ordnungsmacht zu schaffen, vorläufig verspielt sind. Es zeichnete sich damals eine globalisierte, natürlich widersprüchliche und teilweise gegensätzliche, aber nicht polarisierte Welt als Möglichkeit ab. Für sie hätte sich jeder politische Einsatz gelohnt. Statt dessen wurde gegen die Konzeption einer multipolaren Welt, wie sie China, Russland, aber auch Frankreich und viele deutsche Politiker vertraten, von den USA die unipolare Konzeption der "einzig verbliebenen Supermacht" als globale Ordnungsmacht ins Spiel gebracht – praktisch, nicht nur theoretisch. Eine nichtpolare Konstellation wurde gar nicht in Betracht gezogen. In dem Maße, wie sich die unipolare Konzeption als gefährliche Illusion erweist, feiert die Multipolarität Wiederauferstehung. Ob solche Vorstellungen, unipolar oder multipolar zutreffend sind oder nicht, - entscheidend ist, dass sie handlungsleitend wirken. Und in jeder multipolar verstandenen Weltordnung droht die bipolare Vereinfachung mit ihren bündnispolitischen Mechanismen. Russland versucht sich nun gegen den Westen in China rückzuversichern. Damit verknüpft sich der Konflikt in Europa mit den Konflikten in Ostasien. Immer sind die USA dabei eine entscheidende Macht. Berechenbar sind sie nicht immer. In der Wendung zu China wird Russland auf Dauer zum eurasischen Juniorpartner Chinas werden. Für den Gegensatz zwischen den USA und China entstehen damit neben den Glutkernen in Asien auch welche in Europa.

## Wenig Neues unterm Himmelszelt

Spätestens jetzt wird es Zeit, an die Kanzlerin zu denken. In einem Interview mit der FAZ antwortet sie auf die Frage, worum es Putin mit der Ukraine gehe, welche Ziele er ihrer Ansicht nach verfolge: „Russland wendet sich derzeit wieder altem Denken in Einflusssphären zu. Das passt nicht in unsere Zeit der internationalen Kooperation und des Interessenausgleichs, wie es sich mit dem Ende des kalten Kriegs herausgebildet hat. Zusammenarbeit auf der Basis des Völkerrechts und internationaler Abmachungen bringt allen Seiten Vorteile, auch Russland.“<sup>4</sup>

Die Wahrheit ist leider, dass das Verlassen der Basis des Völkerrechts und internationaler Abmachungen durch die „einzig verbliebene Supermacht“ bereits allen, also auch Russland Nachteile gebracht hat. Letzten Endes gibt es in der Welt der Mächte des 21. Jahrhunderts, wenn der UN- und OSZE-Rahmen nicht genutzt wird, wenig Neues gegenüber der Mächtropolitik, die in den ersten Weltkrieg geführt hat. Die einzig ernsthafte Neuigkeit der Staatenwelt bleibt dann die Europäische Union. In ihr fanden die auf ihre Mutterländer zurückgestutzten ehemaligen europäischen Weltmächte eine Form, in der sie ihre Rivalitäten durch Integration einhegen konnten. Die EU als eine neuartige Macht unterscheidet sich grundsätzlich von traditionellen Großmächten. Das bildet ihre innere Stärke und ihre äußere Attraktionskraft, aber es macht sie auch schwach gegenüber der schon wieder oder immer noch vorherrschenden Großmächtropolitik. Als Staaten- und Bürgerunion kann sie ihre Macht nicht zentralistisch und schlagartig entfalten. Sollte sie das versuchen, gerät sie in Spaltungsgefahr. Sie ist also tatsächlich auf neues Denken angewiesen. So kommen Politiker der EU leicht in den Ruf naiver Phraseure, wenn sie immer wieder Formen der Verständigung suchen, wo andere keine Verständigung, sondern siegen wollen. So gelten europäische, erst recht deutsche Politiker als von der Venus statt vom Mars. „Fuck the EU“ meinte Obamas Europaberaterin Victoria Nuland laut dem Mitschnitt eines im Internet veröffentlichten Gesprächs mit dem US-Botschafter in Kiew.<sup>5</sup> Die EU müsste, nimmt man die Kanzlerin ernst, als Kraftwerk neuen Denkens wirken. Einst waren die USA, als sie sich von den europäischen Machtspielen trennten, die große neue Kraft. Indem sie mit den Weltkriegen endgültig in die alten europäischen weltpolitischen Rivalitäten hineingezogen wurden, sind sie ihrerseits zur oft arroganten Weltmacht geworden. Als außenpolitisches Vorbild für die EU sind sie eher untauglich. Wenn denn davon die Rede ist, Deutschland müsse mehr außenpolitische Verantwortung übernehmen, sollte dieser Vorsatz darin bestehen, in der EU mehr Verantwortung zu übernehmen, um sie darin zu stärken, den

---

<sup>4</sup> FAZ vom 18.05.14

<sup>5</sup> Spiegel online 06.02.14

Rahmen der internationalen Organisationen, insbesondere der UN und der OSZE zu verteidigen und auszubauen. Für die großen Mächte erscheinen solche Organisationen oft als Schranken ihrer Macht, für die EU dagegen sind sie Garanten ihrer außenpolitischen Kraftentfaltung.

Die Vorstellung eines neuen Denkens stammt ja von Gorbatschow. Er war dann einer der ersten Russen, die sich vom Westen übervorteilt sahen. Man musste blauäugig sein, um in der Serie von Reden Putins im Deutschen Bundestag und auf der Münchner Sicherheitskonferenz nicht die Anzeichen zu erkennen, dass hier jemand immer ungeduldiger auf die Gelegenheit wartete, es den Triumphatoren des Kalten Krieges einmal zu zeigen. Putin braucht kein Verständnis. Es geht darum, rechtzeitig zu erkennen, wenn ein potentieller Gegner und möglicherweise Feind zu einem Gegenschlag ausholt. Man kann daran arbeiten, ihm keine Gelegenheit zu geben. Jedenfalls sollte man nicht unvorbereitet dastehen, wenn er die Gelegenheit nutzt, die man selbst geschaffen, aber nicht erkannt hat. In der Abwehr möglicher russischer Einflusszonen, wollte die EU ihren Einfluss strukturell ausbauen, ohne umgekehrt mit den russischen Einflüssen ernsthaft zu rechnen. Putin verstehen, heißt einen potentiellen Feind ernst nehmen, statt ihn zu unterschätzen.

In einem Streitgespräch über den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges zwischen den Historikern Gerd Krumeich und Christopher Clark<sup>6</sup> meinte der erste: „Allen Beteiligten mangelt es völlig an Empathie. Da tritt die generalisierende Dummheit in Kraft: Alle bestehen auf ihrem Standpunkt und übersehen dabei, dass der Gegner auch einen Standpunkt hat.“ „Ja! Politischer Autismus“, schließt sich Clark an. Wenigstens darin sind sich die beiden Historiker einig. Hoffentlich kommen künftige Historiker nicht zu einem ähnlich vernichtenden Urteil, wenn sie untersuchen müssen, wie und warum das „Fenster der Gelegenheit“, das sich 1989/91 weltpolitisch geöffnet hatte, zuschlug. Empathie muss übrigens nichts mit Sympathie zu tun haben.

---

<sup>6</sup> Süddeutsche Zeitung vom 01.03.14

## **Deutschlands außen- und sicherheitspolitische Verweigerung**

### **Die Merkelsche Westbalkanpolitik als Spiegelbild und Ausweg aus einer gesamtgesellschaftlichen Problemstellung**

Von **Bodo Weber**, Senior Associate, Democratization Policy Council (DPC), Berlin

#### **Deutschlands außen- und sicherheitspolitischer Kurs als Quelle europäischer und transatlantischer Irritationen**

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik hat in den vergangenen Jahren, insbesondere in der Zeit der schwarz-gelben Merkel-Regierung einen Kurs eingeschlagen, der vielen einheimischen und ausländischen Kommentatoren und außenpolitischen Akteuren Rätsel aufgibt. Mit dem deutschen Nein im UN-Sicherheitsrat zur Libyen-Intervention und der vorseilenden Ablehnung deutscher Beteiligung an einer wie auch immer gearteten, eventuellen westlichen Militärintervention im syrischen Bürgerkrieg hat Deutschland den Weg in die internationale Selbstisolation angetreten. Es hat das „ohne uns“ quasi zur außen- und sicherheitspolitischen Doktrin erhoben – bei gleichzeitig voran getriebenem Umbau der Bundeswehr zu einer Berufsarmee, ausgerichtet auf Auslandseinsätze! Die anfangs zögerliche Haltung Berlins in der Euro-Krise und das anschließende Diktat einer auf Austerität ausgerichteten Krisenpolitik durch Europas stärkste Wirtschaftsmacht hat innereuropäisch nicht nur Widerstand hervorgerufen, sondern auch neue Ansprüche hinsichtlich deutscher Führung geweckt. Am deutlichsten sind diese im Dezember 2011 vom damaligen polnischen Außenminister Radoslaw Sikorski in seiner berühmt geworden Berliner Rede angemeldet worden, der Deutschland als „Europas unverzichtbare Nation“ bezeichnete und erklärte, er „fürchte die deutsche Macht weniger als die deutsche Untätigkeit“. Derartige Ansinnen sind von Berlin zurückgewiesen worden – etwa durch den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble, der Sikorski Aufruf als Angriff auf den deutschen Geldbeutel abtat. Diese eigentümliche Mischung aus wirtschafts- und europapolitischer Dominanz einerseits und der Zurückweisung von Führung und internationaler Verantwortung andererseits hat zu großen Irritationen bei Deutschlands europäischen und transatlantischen Partnern geführt. Begleitet wird diese Irritation von einer Unsicherheit im Versuch der Interpretation dieses politischen Kurswechsels: Wird

Deutschland, nachdem es den Kalten Krieg und die eigene Teilung überwunden hat, einfach normal – d.h. hat es angefangen wie seine anderen westlichen Partner, seine Außen- und Europapolitik nach nationalen Interessen neu auszurichten? Oder haben wir es mit einer Periode außen- und sicherheitspolitischer Desorientierung zu tun?

### **Die schizophrene Spaltung deutscher Außen-/Sicherheitspolitik auf dem Westbalkan als Spiegelbild**

In einem regionalen Mikrokosmos und weitgehend unbemerkt von der breiteren außenpolitischen Community in Berlin hat sich dieser Verwirrung stiftende Kurswechsel seit 2009 an einem Ort gespiegelt, an dem die Neubestimmung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nach 1989 ihren Ausgang nahm – auf dem Westlichen Balkan. Und zwar in erster Linie in einer schizophren anmutenden Spaltung der Westbalkanpolitik der letzten Merkel-Regierung gegenüber den zwei als Erbe der 1990er Jahre übrig gebliebenen, zentralen Konfliktfällen – Bosnien und Serbien-Kosovo. Auf dem Westbalkan deutete sich die Krise der EU bereits an, bevor sie in ganz Europa offen zu Tage trat. Mitte des vergangenen Jahrzehnts kam es in der Region infolge der geopolitischen Verschiebungen nach dem 11. September 2001 zu einem Wechsel von US- zu EU-leadership, der zugleich von einem Politikwechsel begleitet war. In Bosnien fand ein Wechsel weg von einer Politik des externen Statebuilding, hin zu einer Politik des ownership statt. Weg von einer Politik der Transformation des ethnisch fragmentierten, dysfunktionalen Daytoner Staatsgebildes in ein funktionales, demokratisches Gemeinwesen, welche durch starke Interventionen von außen vorangetrieben wurde, hin zur Übergabe der Verantwortung an die einheimischen politischen Akteure. Diese sollten die begonnenen Reformen im Rahmen des EU-Integrationsprozesses eigenständig fortführen. Im Konflikt um das Kosovo fand nach der westlich unterstützten Ausrufung der Unabhängigkeit des Landes und der aufgrund russischem und serbischem Widerstands blockierten völkerrechtlichen Verankerung über die UN der Wechsel zu einem anderen Politikansatz statt. Dabei wurde versucht, den Konflikt mit Serbien indirekt über den Weg der EU-Integration des Landes zu lösen. In beiden Fällen führte der Politikwechsel zurück zur Krise, weil ein EU-leadership ausblieb und auf diese Weise ein Vakuum entstand. Im Kosovo-Serbien-Konflikt verabschiedete sich die EU nach der inneren Spaltung in der Frage der Anerkennung des Kosovo de facto für drei Jahre als ernst zu nehmender Akteur, bis 2011 der schwelende Konflikt erneut in ethnischer Gewalt ausbrach. In Bosnien führte der Wechsel zu ownership das Land zu neuer ethnonationalistischer Unterwanderung und Destabilisierung des Staates und einem völligen Stillstand demokratischer Reformen. Nicht weil dieser Politikwechsel an sich falsch war, sondern weil anstatt einer vorsichtigen Transition der Westen diesen Wechsel dazu zu nutzen versuchte, sein kostspieliges

interventionistisches Engagement über Nacht zu beenden. Und der EU fehlte der politische Wille, auf die daraus resultierenden negativen politischen Entwicklungen in Bosnien als entschiedener Akteur und mit der Anpassung seiner Strategie und Instrumentarien zu reagieren. Die deutsche Regierung hat sich in diesen beiden Konflikten innerhalb der EU vollkommen gegensätzlich positioniert. In Bosnien hat sich Berlin an die Spitze einer Politik der Realitätsverweigerung, der Verweigerung von Führung und strategischer Anpassung gesetzt. Und sich stattdessen aktiv an einem Diskurs beteiligt, der die fortexistierenden Institutionen des ehemaligen Halbprotektorats als die Hauptschuldigen für die neu entstandene politische Krise ausmachte. Dabei handelte es sich um eine eigentümlich realitätsferne Diskussion, die dazu diente, den fehlenden politischen Willen der EU zu verdecken, Fehler im eigenen Politikansatz anzuerkennen und eine Kurskorrektur vorzunehmen. Zugleich schimmerte dahinter das grundsätzliche deutsche Unbehagen mit dem Einsatz jeglicher Form westlicher interventionistischer Instrumentarien durch. Alleingelassen von den Mitgliedsstaaten hat diese Politik die Europäische Kommission in eine Rolle gedrängt, in der sie vergeblich versuchte, durch ein Appeasement gegenüber den nationalistischen politischen Kräften und die stetige Lockerung von Bedingungen im EU-Integrationsprozess künstlich „Fortschritt“ herbeizuführen. Ein Unterfangen, das zur „Mission Impossible“ geriet, in der die EU zum Komplizen und Krisenfaktor wurde, der seine eigenen integrationspolitischen Ziele mit untergraben und die EU-Integrationspolitik im Lande diskreditiert hat.

Im Kosovo-Serbien-Konflikt hat Deutschland 2011 die Führung in der EU übernommen, einen Kurswechsel der Union erzwungen, diese wieder zu einem ernstzunehmenden außen- und sicherheitspolitischen Akteur gemacht, politische, diplomatische und militärische Mittel effektiv eingesetzt und den Beginn einer dauerhaften Lösung des mythisch-nationalistisch überhöhten ethnischen Konflikts eingeleitet. Mit einer Politik der strengen Konditionalisierung gegenüber Belgrad hat die Merkel-Regierung die EU-Integrationspolitik zu einem wirkmächtigen Instrument europäischer Krisenbewältigungspolitik gemacht. Sie hat bewiesen, dass sich durch die Übernahme von Führungsverantwortung die schlechte Tradition der Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners überwinden lässt. Zugleich hat sie der blass gebliebenen EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton mit dem von ihr moderierten politischen Dialog zwischen Serbien und Kosovo und dem im April 2013 unterzeichneten ersten Abkommen zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen zu einem ihrer wenigen Erfolgserlebnisse verholfen. Diese widersprüchliche politische Positionierung Deutschlands im Westbalkan lässt sich nur auflösen, wenn man sich gewahr wird, dass die deutsche Führungsrolle im Kosovokonflikt keiner strategischen Entscheidung entsprang, sondern es

sich um eine reaktive, eine reactive leadership handelte. Sie war die Reaktion auf den Gewaltausbruch im serbischen Nordkosovo im Sommer 2011, in dem nationalistische serbische Kräfte auf deutsche KFOR Soldaten schossen und Deutschland mit der Besetzung des Oberkommandos der internationalen Streitkräfte sich an vorderster Front des eskalierenden Konflikts befand. Es ist bemerkenswert, wie mit der gleichen Energie, mit der Kanzlerin Merkel 2011-12 in Belgrad und Brüssel den Abbau verbliebener serbischer staatlicher Strukturen in Teilen des Kosovo als Bedingung für Serbiens EU-Perspektive diktierte, Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin zur gleichen Zeit sich in Hintergrundgesprächen bemühten zu negieren, dass es so etwas wie eine deutsche Führungsrolle oder einen EU-Kurswechsel überhaupt gebe. Dass das erfolgreiche deutsche Engagement in der EU-Erweiterungs- und Krisenmanagementpolitik keiner breiteren strategischen Neuausrichtung entsprang und seltsam isoliert geblieben ist, lässt sich auch daran ablesen, dass die Kanzlerin und ihre Partei parallel die populistische Anbiederung an EU-skeptische Stimmungen in der Gesellschaft und die Forderung nach einer Verlangsamung der Erweiterung der EU (auf dem Westlichen Balkan) fortgeführt haben.

### **Srebrenica-Kosovokrieg als Sollbruchstellen der Entwicklung Deutschlands zum global player wider Willen**

Es entbehrt nicht einer gewissen historischen Ironie, dass das schmerzhaft Ringen Deutschlands um seine außen- und sicherheitspolitische Neupositionierung im 21. Jahrhundert zu Beginn dieses Jahrzehnts an seinen geographischen Ausgangspunkt zurück gekehrt ist – und folgt doch zugleich einer gewissen Logik. In keinem anderen westlichen Land ist die innergesellschaftliche Debatte über die jugoslawischen Zerfallskriege in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts mit solcher Vehemenz geführt worden wie in Deutschland. Denn es handelte sich tatsächlich um einen verdeckt bestrittenen Selbstverständigungsdiskurs via Balkan. Kein anderer Konflikt signalisierte der deutschen Gesellschaft am Epochenwechsel so deutlich, dass das vereinigte Deutschland über Nacht zum global player in einer neuen Weltunordnung geworden war. In der Vehemenz der Debatte über die Balkankriege spiegelte sich der breite gesellschaftliche Widerstand gegen diese neue, ungeplant zugefallene internationale Bedeutung wider. Darin kam die Verteidigung des „sich-eingerichtet-Habens“ im außen- und sicherheitspolitischen Inseldasein der alten Bundesrepublik zum Ausdruck. Eine Geisteshaltung, ein unreflektiertes Bauchgefühl, das nicht nur die tiefe Verwurzelung des Pazifismus in der deutschen Nachkriegsgesellschaft gründete, sondern im Moment der Verteidigung realpolitisch bereits verloren gegangen war. Erst der Genozid von Srebrenica wurde zum symbolischen Wendepunkt, zum Einfallstor für die neue unbequeme Realität. Zum Tragen kam dieser erst vier Jahre später, in der

deutschen Beteiligung am Kosovokrieg. Es gehört zur historischen Logik der ersten deutschen Beteiligung an einer westlichen Militärintervention nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, dass die rot-grüne Regierung ihre Beteiligung moralisch, und nicht politisch begründete. Der Vertreter der 68-er Generation im Außenamt zog die Chiffre Auschwitz zur Legitimierung des Einsatzes heran – und diese moralische Legitimierung geriet im Nachhinein zur Falle. Denn die begrenzte deutsche Beteiligung, die einen Bodenkrieg ausschloss, verurteilte die westliche Militärallianz zu einer Art Luftkriegsdiplomatie und zur Bombardierung von Infrastruktur mit steigenden Zahlen an zivilen Opfern in Serbien. Diese gerieten zu einem hochgradig unsicheren Unterfangen, an dessen Ende zwar das mehr oder weniger Erreichen der gesteckten politischen und militärischen Ziele stand, doch wurde die deutsche moralische Legitimierung des Wechsels in der Außen- und Sicherheitspolitik massiv untergraben.

Allerdings sind diese Widersprüche nicht von den außenpolitischen Akteuren nach dem Ende des Kosovokriegs aufgegriffen und versucht worden aufzulösen. Vielmehr bildeten sie den Ausgangspunkt eines anhaltenden Auseinanderfallens: von praktischer politischer Anpassung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts einerseits und dem Ausbleiben bzw. der Vermeidung einer Debatte andererseits, die zu einem entsprechenden gesellschaftlichen Selbstverständnis über die neue Rolle Deutschlands in der Welt hätten führen können. Diese Widersprüche sind durch die Ereignisse um den 11. September neu aktualisiert, aber nicht gelöst worden, im Gegenteil. Die Art der Nicht-Beteiligung und der begleitenden Legitimierung Deutschlands am Irakkrieg diente in erster Linie zur anti-amerikanischen Überdeckung des unaufgelösten Spannungsverhältnisses zwischen außen- und sicherheitspolitischer Wende und zurück gebliebenem Selbstverständnis. Mit dem Ende der Bush-Ära, dem Amtsantritt der Obama-Administration und dem angekündigten Rückzug aus Irak und Afghanistan verlor das deutsche Spannungsverhältnis seine amerikanische Projektionsfläche. Die Folge scheint ein gesellschaftlicher Verschiebungsprozess zu sein, genauer gesprochen eine gesellschaftspolitische Regression: der Rückfall in das längst verlorene Gefecht zur Verteidigung des alten außen- und sicherheitspolitischen Inseldaseins.

### **Verschiebungen im Management deutscher Außen- und Sicherheitspolitik**

Parallel hat in den letzten Jahren eine organisatorische Verschiebung im Management deutscher Außen- und Sicherheitspolitik stattgefunden. Die Rede ist von einer massiven Kompetenzverschiebung in der Außenpolitik weg vom Auswärtigen Amt, hin zum Kanzleramt. Dieser Verlagerungsprozess begann unter der ersten großen Koalition in der

Amtszeit von Außenminister Steinmeier und hat sich unter Außenminister Westerwelle weiter beschleunigt. Er reicht in seinem Umfang weiter über die infolge der europäischen Integration in allen EU-Mitgliedsländern zu beobachtende Kompetenzverschiebung hin zu den Präsidial- bzw. Kanzlerämtern hinaus. Dieser informelle Veränderungsprozess stellt ein ernsthaftes demokratietheoretisches und –praktisches Problem dar, sowohl hinsichtlich der Kontrollrechte des Parlaments als auch bzgl. der öffentlichen Kontrolle der Außenpolitik. Welcher Bürger kennt z.B. den außen- und europapolitischen Chefberater Merkels, Christoph Heusgen – im Unterschied zum Außenminister?

Es handelt sich aber nicht primär um eine organisatorische Frage, sondern um die organisatorische Entsprechung einer inhaltlichen politischen Veränderung hin zur außen- und sicherheitspolitische Einigelung Deutschlands. Sie entspricht der inhaltlichen Verschiebung in der Außen- und Sicherheitspolitik von der Politikgestaltung zum Merkelschen Stil des „Politik-Verwaltens“. In diesem Politikstil gibt es keinen Raum für politische Visionen, und „Strategie“ wird zum befremdlichen Begriff. Zahlreiche Beispiele aus der Westbalkanpolitik der deutschen Regierung illustrieren diesen Politikansatz. So ist etwa in dem jahrelangen innereuropäischen Ringen um eine adäquate Bosnienpolitik der EU von deutscher Seite zu keinem Zeitpunkt die Frage nach der strategischen Bedeutung der Region thematisiert worden. Ende 2006 hat Kanzlerin Merkel in einem Gespräch zur Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 mit den deutschen Botschaftern auf dem Westlichen Balkan diese dahingehend instruiert, dass die Kosovofrage aus der halbjährigen deutschen Amtszeit herauszuhalten sei – ein vergebliches, aber charakteristisches Unterfangen.

### **Berlin – Ankara – London**

Welche Auswirkungen die Regression deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auf das Verhältnis zu Deutschlands westlichen Partnern hat, lies sich auf dem Balkan in den letzten Jahren anhand der deutschen Bosnienpolitik und der Interaktion mit der Türkei und Großbritannien ablesen.

Deutschland und die Türkei bildeten die zwei großen europäischen Nationen, die aufgrund ihrer geopolitischen Frontstellung und der Einbindung in die transatlantische Sicherheitsallianz in der Nachkriegsära praktisch über keine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik verfügten. Beide sahen sich nach 1989 vor die Herausforderung der außen- und sicherheitspolitische Neuerfindung gestellt. Die Türkei hat diese Neuerfindung ihrer Außenpolitik nach 2009 unter dem aktuellen Außenminister Ahmet Davutoglu auf dynamische Weise eingeleitet. Im Zentrum dieser Politik stand eine regional ausgerichtete

Nachbarschaftspolitik (zero problems with the neighbors). Eine der Schlüsselregionen stellte dabei der Westbalkan dar, wobei im Zentrum türkischer Balkanpolitik die Lösung der politischen Krise in Bosnien stand und bis heute steht. Dabei bediente sich die Türkei Politikinstrumenten, die sonst die EU als ihren ureigenen Politikansatz beansprucht: soft power, regional cooperation, kombiniert mit einer Anleihe an die deutsche Ostpolitik des „Wandels durch wirtschaftliche Verflechtung“. Zugleich nutzte Ankara den kreativen Rekurs auf die „gemeinsame osmanische Vergangenheit“ – ein auf den ersten Blick kontraproduktiv erscheinendes Unterfangen angesichts einer balkanischen Nationalgeschichtsschreibung, die wesentlich vom Bild „jahrhundertelanger türkischer Okkupation“ geprägt ist. Darüber hinaus bemühte sie sich, eine multiethnische Politik zu betreiben. Der Türkei gelang es so, ein gutes Verhältnis zu Serbien aufzubauen und 2010-11 entscheidend zur Verbesserung der bis dahin auf einem Tiefpunkt befindlichen bilateralen Beziehungen zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien beizutragen. Zugleich stellte Ankara einen der wenigen westlichen Akteure in Bosnien dar, der von der politisch unwilligen EU und USA ein konsistentes und entschiedenes Reagieren auf die fortschreitende politische Krise des Landes forderte.

Als Belohnung wurde der Türkei von der EU-Kommission, Frankreich und v.a. Deutschland hinter verschlossenen Türen in die Seite getreten, weil der EU-Beitrittsaspirant – den Berlin ablehnt – es gewagt hatte, als eigenständiger Akteur auf dem Terrain der EU-(Erweiterungs-)Politik aktiv zu werden und genau dort erfolgreich war, wo die EU keine Erfolge vorzuweisen hatte. Das Aufeinanderprallen der außenpolitisch dynamisch bis hyperaktiven Türkei und dem statisch daherkommenden Deutschland bzw. der EU hat in Berlin zu Verwirrung bei der Bewertung türkischer Außenpolitik beigetragen. So konnte man im Auswärtigen Amt zur damaligen Zeit vollkommen gegensätzliche Aussagen vernehmen – von einer Türkei, deren Außenpolitik von versteckten neo-osmanisch hegemonialen Interessen geleitet ist bis zu einer Türkei, die über-europäisch agiere. So unterstützte die Türkei etwa die Reformen der Balkanländer für die Erlangung der EU-Visabefreiung, während ihr selbst eine solche von der EU seit Jahrzehnten verwehrt wird. Die Performanz der EU in der politischen Krise in Bosnien ließ engagierte türkische Diplomaten vor Ort an der demokratischen Wertegemeinschaft EU (ver-)zweifeln. Zugleich drängte das politische Agieren Deutschlands und der EU die Türkei geradezu in die Position eines neuen global players, der sich selbst überschätzt und mit seinem Solo-Agieren politisch stecken geblieben ist. Die Balkanerfahrung hat die Grenzen globaler türkischer Macht dort aufgezeigt, wo ihre Außenpolitik nicht in einen breiteren Rahmen westlicher Politik eingebunden ist – weil diese westliche Politik unterbleibt.

Zugleich zeigt die Balkanerfahrung, dass Berlin über keine Grundlage für ein konsistentes, konstruktives Umgehen mit Türkei des Premier Recep Tajib Erdogan und der AKP verfügt. Denn die Merkelsche Ablehnung der türkischen EU-Perspektive stellt einen konservativen ideologischen Restbestand dar, der unverbunden da steht, ohne Integration in eine – nicht existente außen- und sicherheitspolitische Strategie Deutschlands. Dies mag in seinen Auswirkungen auf den Westbalkan von begrenzter globaler Bedeutung sein – im Nahen Osten nach dem arabischen Frühling, in Ägypten etwa oder Syrien aber stellt es bereits ein grundlegendes, global relevantes Problem dar.

Mit dem Amtsantritt der neuen Regierungen in Berlin und London Ende 2009/Anfang 2010 entwickelte sich zwischen den beiden konservativ-liberalen Regierungen ein Grabenkrieg um die Westbalkanpolitik der EU. Den Konfliktpunkt stellte dabei die europäische bzw. westliche Politik gegenüber Bosnien dar. Zugleich beeinträchtigte die Auseinandersetzung aber anfänglich auch die Kooperation im Serbien-Kosovo-Konflikt, obwohl hier beide Ländern auf einer gemeinsamen politischen Linie lagen.

Noch vor Amtsantritt kündigte der zukünftige britische Außenminister William Hague ein starkes Engagement Londons für die EU-Erweiterung auf dem Westbalkan und der Türkei an. Als Schwerpunkt seiner Arbeit definierte er die Lösung der strukturellen politischen Krise in Bosnien – was einen klaren Bruch mit der (Serben-freundlichen) Tory-Politik der 1990er Jahre darstellte. London schlug einen unideologischen Kurs in der Bosnienpolitik ein, der auf Problemlösung ausgerichtet war, und daran gemessen pragmatisch mit den verschiedenen verfügbaren Instrumenten europäischer bzw. westlicher Politik umging. Dies führte England in direkten Gegensatz zu Deutschland, welches die Schließung der mit exekutiver Macht ausgestatteten internationalen Institutionen (das zivile Office of the High Representative/OHR, die EU-Militärmission EUFOR) zum Ziel seiner Politik auserkoren hatte. Infolgedessen gestaltete sich die Spaltung der EU in der Bosnienfrage als kaum verdeckter Kampf zwischen Berlin und London, in dem Deutschland die „Führungsrolle“ als Blockierer und Realitätsverweigerer übernahm und konsequent darum bemüht war, britische wie auch US-amerikanische Positionen zu untergraben und jegliche politische Initiativen Großbritanniens zu blockieren. Im Ergebnis endete der deutsch-britische Grabenkrieg mit dem totalen Scheitern der EU in Bosnien, während zugleich der größere politische Wille Londons zu einem europäischen Handeln in Bosnien ohne merkwürdigen Effekt verpuffte.

Dieser Konflikt zeigt plastisch das Auseinanderfallen von Außen-/Sicherheitspolitik und Europapolitik in der Euro-Krise in London und Berlin. Großbritannien als traditionell starker

und selbstbewusster außen- und sicherheitspolitischer Akteur (in Bosnien, auf dem Balkan, in Libyen, Syrien), bleibt in seinen politischen Ambitionen stecken, weil sich in dem bedeutende EU-Mitgliedsland seit 2007 keine politische Kraft sich mehr bemüht hat, für die Mitgliedschaft des Landes innerhalb der Europäischen Union zu argumentieren. Großbritannien verfügt infolgedessen (im Unterschied zu Deutschland) über keinerlei Möglichkeiten, durch leadership Mehrheiten innerhalb der EU zu organisieren und so einen Richtungswechsel in der EU-Politik zu bewirken. Deutschland auf der anderen Seite hat zwar in der EU-Krise eine dominierende Position eingenommen, aber keinerlei Impulse zur Fortentwicklung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gegeben, sondern glänzt stattdessen durch fortgesetzte Nichtbeteiligung. So war Deutschland der einzige der großen EU-Staaten, der beim Ringen um die Postenverteilung im neu gegründeten Auswärtigen Europäischen Dienst weitgehend durch Nichtbeteiligung glänzte. Zugleich kam Berlin eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung der Auswahl einer starken politischen Persönlichkeit für das neu gegründete Amt der EU-Außenbeauftragten zu. Dies hinderte Berlin nicht daran, sich 2012 an einer Initiative eines Dutzend von Mitgliedsstaaten zu beteiligen, die sich über das schwache Auftreten der Außenbeauftragten Ashton beklagten. Die Regierung in Berlin hat seit Beginn der EU-Krise ebenso wie die in London „not made the case for Europe.“ Wohin das Auseinanderfallen von Wirtschafts-/Innenpolitik und Europapolitik führen kann, kann man aktuell in England verfolgen, wo die aufsteigende Gefahr eines britischen sleepwalking out of the EU, eines schlafwandlerisch-unbeabsichtigten Austritts aus der EU mit all seinen ökonomischen Folgen den Widerstand der Wirtschaft, der Londoner City wachgerufen hat.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des angekündigten britischen Referendums über den Verbleib in der EU ist es bemerkenswert, dass sich im neuen Koalitionsvertrag der großen Koalition ein ganzer Absatz zum deutsch-französischen Verhältnis, ein Satz zu den Beziehungen zu Polen und der Zukunft des Weimarer Dreiecks und sogar zur Tschechischen Republik findet. Was sich darin aber nicht findet, ist irgendeine Referenz zum deutsch-britischen Verhältnis oder zur Rolle Großbritanniens.

### **Reactive leadership im Kosovo-Serbien-Konflikt: Antinomie und role model**

Im Kontext der eigentümlichen Entwicklung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik erscheint die Führungsrolle, die Berlin im Kosovo-Serbien-Konflikt übernommen hat zwangsläufig als isolierter Einzelfall und Anomalie, welcher doch zugleich als Modellfall dienen könnte. Der Kosovo-Serbien-Konflikt hat bewiesen, dass German leadership möglich ist und sinnvoll sein kann. Im Verharren der EU zwischen einer Politik des kleinsten

gemeinsamen Nenners und der durch Mehrheitsentscheidungen vorangetriebene Vertiefung der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik ist es Deutschland gelungen, die Spaltung der EU in der Kosovo-Frage zu überwinden. Auf diese Weise verhalf Deutschland der Union dazu, sich aus der Position des Nicht-Akteurs in die westliche Führungsposition zu katapultieren. Dabei hat Berlin demonstriert, dass es versteht, deutsches leadership, deutsches Diktat und die gleichzeitige Integration der anderen europäischen Akteure (das Ashton Office, die anderen Mitgliedsstaaten) geschickt auszubalancieren. Zugleich hat Deutschland mit der Übernahme des Kommandos von KFOR und der Leitung der EU-Rechtsstaatsmission EULEX bewiesen, dass es fähig ist und gewillt sein kann, die Führung westlicher Militär- und Zivilmissionen zu übernehmen. Schließlich hat Berlin demonstriert, dass die Übernahme von Führung den Einsatz von Ressourcen verlangt – anstatt wie vor dem Gewaltausbruch im Kosovo 2011 geplant, die Bundeswehrtruppen in KFOR um die Hälfte zu reduzieren, hat Deutschland seinen Truppenanteil seither konstant gehalten und zeitweise sogar erheblich erhöht. Doch der Fall Kosovo zeigt auch, dass ein derartiger Ressourceneinsatz zur Konfliktlösung mittel- und langfristig wesentlich kostensparender ist als die Verweigerung der Übernahme internationaler Verantwortung.

### **Am Beginn eines außenpolitischen Epochenwechsels?**

Auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz war für die anwesenden Vertreter europäischer und transatlantischer Partnerländer Überraschendes aus dem Mund gleich mehrerer führender Repräsentanten Deutschlands zu vernehmen. Nicht nur Bundespräsident Joachim Gauck, der schon in seiner Rede im vergangenen Oktober, am Tag der Deutschen Einheit, ein stärkeres globales Engagement Deutschlands einforderte, sondern auch die neuen Verteidigungs- und Außenminister, Ursula von der Leyen und Frank-Walter Steinmeier kündigten auf der Tagung an, dass Deutschland zukünftig eine stärkere internationale Rolle spielen wolle. So sprach von der Leyen davon, dass „Gleichgültigkeit keine Option“ für Deutschland sei und kündigte an, dass „die Bundesregierung bereit ist, international mehr Verantwortung zu übernehmen.“ Steinmeier erklärte darüber hinaus, dass „Deutschland Impulsgeber sein will für eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“ So unklar wie der Hintergrund dieses vermeintlichen Sinneswandels bleibt, welche praktischen Umsetzungsschritte diesen Absichtserklärungen folgen werden. Noch sechs Wochen zuvor hatte etwa Außenminister Steinmeier in seiner Rede bei der Amtsübernahme im Auswärtigen Amt die „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ seines Vorgängers gelobt, Forderungen nach einem wachsenden Einfluss Deutschlands in der Welt als „halbstarkes Gerede“ abgekanzelt und defätistisch den „Zerfall Syriens und der Auflösung jeder Ordnung im Mittleren Osten“ nahezu angekündigt.

## Schlussüberlegungen und Empfehlungen

Deutschland ist nicht „normal“ geworden wie von vielen Kommentatoren in den zurückliegenden Jahren konstatiert wurde, es hat keinen Wandel weg von der früheren Rolle als EU-Motor hin zu einer von nationalen Interessen geleiteten Außen-/Sicherheits- und Europapolitik vollzogen. Vielmehr steckt Deutschland in einem Zustand des *lost in transition*: es hat seine europapolitischen Grundüberzeugungen (teilweise) verloren, ohne das bundesrepublikanische Nachkriegserbe des Tabu des „nationalen Interesses“ zu überwinden. Damit fehlt zugleich die Grundlage für den nächsten notwendigen Schritt, vor dem alle EU-Mitgliedsstaaten stehen – der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen nationaler und europäischer Politik. Es handelt sich um die Herausforderung, nationale Interessen unter den veränderten globalen Bedingungen des 21. Jahrhunderts neu zu bestimmen, und damit zugleich ihrer Relativierung durch die europäische Ebene – sowie im Verhältnis zum neu zu bestimmenden „Westen“. Eine solche Neubestimmung kann heute nur über demokratische Werte, und nicht mehr geographisch vorgenommen werden. Der deutschen Verweigerung der Rolle als global payer in und durch Europa liegt die wieder erstarkte Sehnsucht nach der Rückkehr zum außen- und sicherheitspolitischen Inseldasein der Nachkriegszeit zugrunde. Diese Sehnsucht bewegt sich auf der Befindlichkeits-Ebene und ist gesellschaftlich breit verankert. Sie stellt zugleich Ursache und Folge des spezifisch deutschen Auseinanderfallens der praktischen Transformation der Außen- und Sicherheitspolitik nach 1989 (Kosovokrieg, Afghanistaneinsatz) einerseits und dem merkwürdig ausgebliebenen gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozesses über die neue internationale (und europäische) Rolle Deutschlands dar. Mit dem Ende des transatlantischen Zerwürfnisses und dem Beginn der Krise der EU hat das ungelöste Spannungsverhältnis Deutschland in gewisser Weise an den Ausgangspunkt seines außen- und sicherheitspolitischen Epochenbruchs zurückgeworfen. Zwangsläufig erscheint die internationale Politik Deutschlands z. Z. wie eine Außenwirtschaftspolitik ohne Außen- und Sicherheitspolitik bzw. eine Euro-Krisenmanagement- und EU-Finanzpolitik ohne europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Da eine derartige Politik die Einflussmöglichkeiten nicht nur Deutschlands, sondern Europas und des Westens auf globale Entwicklungen insgesamt schmälert, kann dies mittel- und langfristig nicht ohne wirtschaftliche Folgeschäden und –kosten bleiben. Dies ist weder ein „Merkelsches Problem“ noch eines des Merkelschen Politikstils. Im Gegenteil scheint jener geradezu als natürlich-logische Ausdrucksform eines gesamtgesellschaftlichen Zustands. Deshalb sind auch keine grundlegenden außen-/ sicherheitspolitischen (europapolitischen) Gegenentwürfe in Rest

des Parteienspektrums auszumachen, bzw. insofern sie erkennbar sind, kommen sie seltsam blutleer daher.

Was ist zu tun?

- Die Erfahrung mit der deutschen Führungsrolle im Serbien-Kosovo-Konflikt muss als Modellfall betrachtet werden, der trotz begrenzt universeller Übertragbarkeit im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland nicht überbetont werden kann – German leadership ist möglich und sinnvoll!
- Die Verweigerung Deutschlands, seine internationale Verantwortung anzunehmen, ist kein Erkenntnisproblem, sondern eines des mangelnden politischen Willens und von fehlendem leadership. Der ohnehin kleine Kreis an Außenpolitiker/innen und außenpolitischer Community in Berlin sollte daher den überparteilichen Schulterschluss suchen und gemeinsame Konzepte und Initiativen entwickeln.
- Zugleich sollte dieser Kreis den Dialog mit der Wirtschaft über die ökonomischen Gefahren des Auseinanderfallens globaler deutscher Wirtschaftspolitik und außen- und sicherheitspolitischer Verweigerung in der Weltunordnung des 21. Jahrhunderts suchen.
- Deutschland muss eine Führungsrolle in der Belebung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung muss sein, dass Berlin nach der anstehenden Europawahl darauf besteht, dass eine politisch starke und für die anstehenden Aufgaben unbelastete Persönlichkeit in das Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt wird.
- Außerdem muss Deutschland das gemeinsame europäische außen- und sicherheitspolitische Engagement als Hebel begreifen und nutzen, um das von der Union abdriftende Großbritannien wieder enger an die EU zu binden.
- Die deutsche Politik muss akzeptieren, dass das bestehende internationale System, allen voran die Vereinten Nationen nicht den Herausforderungen der Weltunordnung des 21. Jahrhunderts entsprechen. Das bedeutet praktisch zu akzeptieren, dass ein Agieren außerhalb des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens vonnöten sein kann, wenn die Stabilität der internationalen Ordnung gefährdet ist, und zugleich an den Bemühungen festhalten, das internationale System mittelfristig zu reformieren. Eine Verweigerung dieser unbequemen

Schlussfolgerungen bedeutet, den nicht-demokratischen Vetomächten im Sicherheitsrat das Feld zu überlassen.

- Die deutsche Politik muss ihren Umgang mit autoritären Regimen neu definieren. Es wäre ein Stück Geschichtsvergessenheit, wollte man versuchen, diese Herausforderung mit den außenpolitischen Instrumenten deutscher Ostpolitik bzw. des Kalten Krieges zu meistern. Zu einer Neujustierung gehört u.a. auch anzuerkennen, dass es mitunter geboten ist, die Sprache autoritärer Herrscher zu sprechen, um von diesen überhaupt erst ernstgenommen zu werden.
- Die deutsche Politik muss sich hüten, ethno-nationalistische und religiös-fundamentalistische Ideologien und Ausdrucksformen für bare Münze zu nehmen und sie zur Entschuldigung für politisches Nicht-Handeln zu machen. Die Debatten zum Syrienkonflikt ähneln nicht zufällig den Diskussionen zu den Balkankriegen in den 1990er Jahren.
- Deutschland muss sich aktiv an der Neuerfindung des Westens beteiligen. Entsprechende Initiativen müssten u.a. beinhalten, sich aktiv(er) den demokratisch verfassten BRIC-Staaten zuzuwenden – etwa Indien, der größten Demokratie der Welt, der bisher nicht als außen- und sicherheitspolitischer Akteur global in Erscheinung getreten ist.
- Die politischen Akteure in Deutschland, die einen EU-Beitritt der Türkei befürworten, müssen gerade jetzt die offene politische Auseinandersetzung mit ihren konservativen Gegenspielern suchen. Sie müssen sie zwingen darzulegen, mit welchen Konzepten sie die Integration der Türkei in die westliche Außen- und Sicherheitspolitik und die Bewahrung eines europäischen, westlichen Einflusses auf die Fortführung der Demokratisierung in der Türkei ohne EU-Beitrittsperspektive sicherstellen wollen.

## **Zu Europa und Westbindung bekennen!**

### **Deutschland muss die Unsicherheit beseitigen**

Von Jan Techau, Direktor Carnegie Europa

**Das Hauptmerkmal – und das Hauptproblem – deutscher Außenpolitik ist ihre Mehrdeutigkeit. In keinem der entscheidenden außenpolitischen Politikfelder vermittelt Deutschland ein Bild vollständiger Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Dies steht in deutlichem Widerspruch zur Selbstwahrnehmung der Deutschen, die sich im Allgemeinen für besonders gute Partner halten.**

Während für andere außenpolitische Akteure der Befund von mangelnder außenpolitischer Verlässlichkeit verschmerzbar ist, ist er für ein Land von der Größe, Wirtschaftskraft, geografischen Lage und Geschichte Deutschlands fatal. Berechenbarkeit und Verlässlichkeit sind außenpolitische Kerntugenden, zumal für ein Land, das so viel direkten und indirekten Einfluss hat, von dem so viel abhängt und auf das so erwartungsvoll geblickt wird. Wie zeigt sich diese Mehrdeutigkeit? In keinem der Kernbereiche deutscher Außenpolitik zeigt Deutschland das Engagement, die Standfestigkeit, die Investitionen und die Kreativität, die eigentlich erforderlich wären. Dies betrifft die deutsche Europapolitik ebenso wie das Verhältnis zur NATO. Dies ist im Verhältnis zu Russland, in Handelsfragen und in den besonders wichtigen bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten deutlich geworden.

### **Deutschland muss wieder Mustereuropäer werden**

In der Europapolitik verfügte Deutschland über viele Jahrzehnte hinweg über ein besonderes Maß an Glaubwürdigkeit, weil es sich besonders integrationsfreudig verhielt. Deutschland signalisierte damit, dass es mehr als andere bereit war, Abstriche beim engen Eigeninteresse zugunsten des europäischen Gesamtinteresses zu machen. Deutschland war bereit, immer etwas mehr zu geben und immer etwas eher zurückzustehen als andere. Dadurch wurde Deutschland zum dienenden Führenden ("servant leader") und zur unumstrittenen Reservemacht, die hohes Vertrauen besaß und dem man die gelegentlichen Alleingänge eher verzieh als anderen Mitgliedsstaaten. Dieses Image und der Vertrauensbonus sind seit dem Ende der Neunziger Jahre sowohl unter Gerhard Schröder als auch unter Angela Merkel stetig geschrumpft und wurden durch diverse Positionen Deutschlands in der EU weiter beschädigt. Dies reicht von der exzessiven Austeritätspolitik

in der Eurokrise über die Verhinderungspolitik Deutschlands in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bis hin zur Unterminierung der gemeinsamen Handelspolitik im Verhältnis zu China.

Auch in der Energiepolitik steht Deutschland im Verdacht, seine Energieunternehmen zulasten einer gemeinsamen internen Marktpolitik und externen Positionierung gegenüber Russland zu schützen. Hinzu kommt eine unklare Position in der Frage der grundlegenden politischen Reform der EU. Dass so wenige andere Mitgliedsstaaten sich in dieser Frage positionieren, hat auch damit zu tun, dass Deutschland nicht führt. Deutschland sollte alles versuchen, in die Rolle des Mustereuropäers zurück zu gelangen, auch wenn dies innenpolitisch schwerer zu vermitteln ist als in früheren Jahrzehnten. Der europäische Einigungsprozess basierte zu einem guten Teil darauf, dass Deutschland bereit war, mehr zu geben als andere. Dies hat dem Land, trotz mancher Mehrkosten im Einzelfall, insgesamt enorm genutzt und seinen Einfluss gemehrt. Seitdem Deutschland ein "normaler Europäer" geworden ist, stockt der Integrationsprozess und das Misstrauen gegenüber Berlin steigt. In einer dramatischen weltpolitischen Lage, die in den kommenden Jahrzehnten eine neue Ordnung hervorbringen wird, wird europäische Integration wieder zur Zukunftsfrage. Wenn Deutschland jetzt nicht investiert, wird es einen europäischen Bedeutungsverlust ohne Beispiel geben.

### **Westbindung bleibt Schicksalsfrage**

Ähnliches gilt für das atlantische Bündnis. Trotz eines nominell starken militärischen Engagements hat Deutschland sich den Ruf eines unsicheren Kantonisten in der Allianz erarbeitet. Trotz des jüngsten Vorstoßes, gemeinsame Projekte der Militärallianz mit dem "Framework Nation Concept" voranzutreiben, gilt Deutschland als nur mäßig an der Fortentwicklung der NATO interessiert. Es wird als Status quo orientiertes Land gesehen, dass weder eine intensivere Befassung mit der Landesverteidigung und Art. 5 wünscht, noch an einer Entwicklung einer flexiblen Allianz zur Wahrung der globalen Sicherheitsinteressen seiner Mitgliedstaaten interessiert ist. Deutschland hat zudem seine eigene Streitkräfte reform weitgehend unkoordiniert allein geplant. Sein angeblicher Parlamentsvorbehalt wird als das wahrgenommen, was er in Wirklichkeit ist, nämlich ein Exekutivvorbehalt (im Parlamentarismus kann es systembedingt keinen Parlamentsvorbehalt geben). Und seine stetige Rücksichtnahme auf russische Befindlichkeiten, zuletzt in der Frage, wie viel Rückversicherung (reassurance) und Abschreckung (deterrence) im Bündnis in der Russland/Ukraine-Krise geboten sind, stellen seine Zuverlässigkeit als Verteidigungspartner in Frage.

Hinzu kommt eine massiv national ausgerichtete Rüstungspolitik, die trotz kleinerer Vorstöße als einer der Hauptgründe für die mangelnde Kooperation bei Beschaffungsvorhaben angesehen wird. Das deutsche Veto gegen die Fusion zwischen dem europäischen Luft- und Raumfahrtkonzern EADS und dem Konzern BAE Systems hat diesen Eindruck deutlich verstärkt. All dies wäre nicht so schädlich, wenn Deutschland nicht in der NATO, genau wie in der EU eine Sonderrolle einnähme. Die Mitgliedschaft in der NATO ist der sichtbarste Nachweis deutscher Westbindung. Die Westbindung wiederum ist die zentrale politische und strategische Schicksalsfrage für Europa. Ob Frieden und Stabilität in Europa herrschen, hängt mittel- und langfristig davon ab, ob Deutschland entgegen eines Teils seiner Instinkte, fest zum Lager der demokratischen, marktwirtschaftlichen, rechtsstaatlichen Nationen des Westens gehört, oder ob es seinen Neutralitäts- und Äquidistanz-Träumen (die in der Ukraine-Krise wieder auf beschämende Art offenbar geworden sind) nachgibt. Deutschland muss massiv in seine NATO-Mitgliedschaft investieren, sowohl politisch als auch finanziell und muss mehr zu den schwindenden operativen Fähigkeiten des Bündnisses beitragen. Deutsche Außenpolitiker müssen die Zentralität der Westbindung wesentlich offener thematisieren, und die Öffentlichkeit besser auf die zunehmenden militärischen Sicherheitsrisiken in Europas Nachbarschaft und weltweit vorbereiten. Unterbleibt dies, wird die politische Unterstützung durch den Souverän fehlen wenn die Regierung Entscheidungsspielraum im Krisenfall benötigt.

### **Weg von der Moraldebatte**

Um die erwähnten politischen Investitionen öffentlich abzusichern, muss die außen- und sicherheitspolitische Debatte in Deutschland massiv verändert werden. Diese Debatte ist noch immer vorwiegend an moralischen Gesichtspunkten ausgerichtet. Deutschland braucht aber eine vorwiegend an der Verantwortung ausgerichtete Diskussion. Nach dem 2. Weltkrieg entwickelten die traumatisierten und moralisch bankrotten Deutschen einen enormen Hunger nach moralischer Klarheit in allen politischen Fragen. Die Verunsicherung darüber, ob man nicht am Ende doch wieder versagen würde, war groß, und so wurde die moralische Tiefendurchdringung aller politischen Fragen zum Kernmerkmal der deutschen politischen Kultur. Die Kultur herrscht noch heute vor, und zwar über alle Politikfelder hinweg. Der verunsicherten Gesellschaft dient dies als Selbstvergewisserung darüber, dass man auf der richtigen Seite steht. In der Außenpolitik stößt diese Herangehensweise an ihre Grenzen, denn hier ist moralische Klarheit nur selten zu erlangen.

Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen müssen fast immer in einer moralischen Grauzone gefällt werden, die ein Abwägen zwischen unbefriedigenden Optionen erfordert.

Moralische Dilemmata sind kaum aufzulösen. Aufgrund des übergroßen Bedürfnisses nach moralischer Klarheit sind diese Abwägungen für die Deutschen fast unerträglich. Das führt dazu, dass Deutsche die Abwägung krampfhaft zu vermeiden versuchen. Das Resultat ist eine Kultur der Passivität, des Sich-Heraushaltens und der Ablehnung einer aktiven Rolle in der internationalen Politik, besonders in Fragen des Einsatzes militärischer Mittel. Deutsche Außenpolitiker haben in der Debatte die Pflicht, die Deutschen daran zu erinnern, dass die moralischen Abwägungen notwendig sind, und dass das Land ihnen gelassen und optimistisch entgegensehen kann. Deutschland ist eine gefestigte Demokratie mit stabilen Institutionen. Es hat eine stabile demokratische Kultur. Es kann solche Abwägungen meistern. Und wenn sie sich fallweise als falsch herausstellen, dann ist das eben gerade nicht gleichbedeutend mit dem erneuten Zivilisationsbruch. Diese Botschaft war der Zweck der Rede des Bundespräsidenten auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Joachim Gauck zielte auf die Wurzel des Problems, nämlich das deutsche Trauma und das daraus resultierende Bedürfnis, moralisch tadellos zu sein. Mehr deutsche Außenpolitiker sollten es Gauck gleichtun. Erst wenn die Deutschen verstehen, dass sie sich selbst längst vertrauen können, wird es in der Außenpolitik Spielräume hin zu einer Verantwortung geben, die nicht mehr nur Verantwortung fürs eigene Gewissen ist, sondern für Prinzipien, Friedensordnungen und Regelwerke, deren Durchsetzung nicht allein dem guten Willen überlassen werden kann, sondern häufig einen Preis fordern.

### **Was kann getan werden?**

- Gesetzliche Einführung einer dreijährig wiederkehrenden Berichtspflicht der Bundesregierung zur programmatischen Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Parallel dazu einen alle drei Jahre aktualisierten Bericht zur strategischen Situation der Bundesrepublik Deutschland, inklusive Analyse globaler Trends;
- Schaffung eines integrierten außen- und sicherheitspolitischen deutschen Planungs- und Analyseinstrumentes, analog zum National Security Council in den USA, im Bundeskanzleramt (Nationales Sicherheitsbüro);
- Präsentation eines Konzepts für die Weiterentwicklung der EU zu einer politischen Union nach der Eurokrise als Folgeprojekt des Lissabonner Vertrags;
- Erhebliche Stärkung der europäischen außenpolitischen Fähigkeiten, inklusive grundlegende Reform des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD), der Arbeitsteilung zwischen EAD und Kommission, der Ausweitung der zivilen und

militärischen GSVP-Missionen, sowie eines ambitioniert geführten EU-Strategieprozesses auf der Basis des Gipfelmandats vom Dezember 2013;

- Unterlassung aller deutschen handelspolitischen Alleingänge;
- Vorlegen eines deutschen Konzeptpapiers zur internen Flexibilisierung der NATO als Anpassung an die komplexerer Sicherheitslage in Europa (Ermöglichung von institutionell abgesicherten "Koalition der Willigen" innerhalb der Allianz);
- Grundlegende Reformierung des deutschen militärischen Beschaffungswesens im Bundesministerium der Verteidigung, Neuanlauf bei der Fusionierung von EADS und BAE Systems, Aufgabe der deutschen Hinhaltepolitik in der Europäische Verteidigungsagentur (European Defense Agency);
- Entschlossene Reformierung des sogenannten deutschen Parlamentsvorbehalts hin zu einem Rückrufrecht des Bundestages (Ablehnung von Vorratsbeschlüssen);
- Erhebliche Verbesserungen bei der technischen Ausstattung der deutschen Geheimdienste;
- Eingliederung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in das Auswärtige Amt;
- Aufwertung und Umgestaltung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik hin zu einer Strategieschule (level 4 education) von Weltrang; laufbahnrechtliche Verbindlichkeit zur Ausbildung an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) für "politische" Bundesbeamte und Offiziere mit Laufbahnziel Generalstabsoffizier. Unterstellung der BAKS unter das Nationale Sicherheitsbüro;
- Umbau der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zu einem modernen, policy-orientierten Think Tank mit erheblich vergrößerter Rolle in der öffentlichen Debatte;
- Aufwertung und Reformierung des bestürzend provinziell ausgerichteten deutschen Auslandssenders Deutsche Welle (DW) hin zu einem professionell gestalteten, auf internationalem Niveau arbeitendem Informationsvollprogramm in Hörfunk, TV und Online;
- Aufwertung der deutschen auswärtigen Kulturpolitik, insbesondere des Goethe-Instituts.

## **Die Vorteile der Zivilmacht - Deutschland als "friedlicher Makler"**

**Von Robert Kappel**, Professor am GIGA Institut für Afrika-Studien des Leibniz-Instituts für Globale und Regionale Studien in Hamburg

**Deutschland hat eine ausgewiesene Kompetenz als Zivil-, Wirtschafts- und Netzwerkmacht. Sie gilt es auszubauen, um im Zusammenwirken mit Partnern die internationale Architektur zu gestalten und darin als friedlicher Makler zu wirken. Dies geht am besten in Begleitung mit kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kultureinrichtungen, der Wissenschaft und Wirtschaft.**

Deutschland besitzt Gestaltungsfähigkeit, das deutsche Modell wird positiv bewertet. Die Macht von Nationen hängt nicht mehr nur an der Wirtschafts- und Militärfähigkeit, sondern an der Gestaltungsfähigkeit und dem -willen, also von ihrer Netzwerkfähigkeit gegenüber anderen Staaten ab. Zu den neuen Gestaltungsmächten gehören jene Länder, die sich durch ihre Fähigkeit und ihren Willen auszeichnen, die regionale und internationale Entwicklung zu beeinflussen. Sie haben die Koordinatensysteme in der Weltpolitik verschoben. Zu den Gestaltungsmächten gehören u.a. die BRICS, die Schwellenländer und die Mittelmächte. Deutscher Außenpolitik fehlt es jenseits der europäischen Politik an einer klar erkennbaren Linie und Kohärenz. Die Politik des „leading from behind“ reicht nicht mehr aus. Deutschland hat eine ausgewiesene Kompetenz als Zivil-, als Wirtschafts- und Netzwerkmacht. Diese sollte auch die Basis für deutsche Außenpolitik bleiben, nur muss sie in Zukunft viel stärker mit Inhalten und einer verlässlichen Agenda gefüllt werden.

Deutschland sollte seiner Rolle als friedlicher internationaler Broker gerecht werden, dies geht am besten in Begleitung mit kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kultureinrichtungen, der Wissenschaft und Wirtschaft. Deutschland sollte alles daran setzen, die EU als moderne Zivilmacht zu etablieren. Das wäre im deutschen wie auch im europäischen Interesse und könnte weltweit dazu beitragen, europäische Interessen besser zur Geltung zu bringen und die Attraktion des europäischen Modells zu erhöhen. Deutschland sollte hier eine besondere Rolle einnehmen, da es seit Jahrzehnten ein Zivilmachtkonzept verfolgt, wirtschaftlich erfolgreich ist und auf Alleingänge – auch militärischer Art – verzichtet hat. Militärisch sollte sich Deutschland nur in Ausnahmefällen

und im Rahmen eines UNO-Mandats und der NATO an Aktionen beteiligen und Europa insgesamt sollte diesem Grundsatz folgen.

Einen deutlich höheren Beitrag als bislang sollte Deutschland zum Aufbau von regionalen Sicherheitsstrukturen leisten. Verantwortung übernehmen, heißt sowohl die Sicherheitsstrukturen der VN und in den Regionen stärken wie das Zivilmachtkonzept verankern. Deutsche Außenpolitik wird von den VN und der NATO oft zu Militäreinsätzen oder Nothilfeaktionen gerufen und muss dann reagieren. Um aus dem Reaktionsmodus herauszukommen, bedarf es einer Kultur der Antizipation von Krisen und Krisenentschärfungsmaßnahmen und der Festlegung des eigenen Aktionsradius. Expertise gibt es in Deutschland, aber diese reicht bei weitem nicht aus. Verglichen mit den USA und Großbritannien gibt es in Deutschland eine deutlich unterentwickelte Landschaft der Politikberatung. Dazu kommt, dass die vorhandene Expertise vom Auswärtigen Amt und den anderen Ministerien nicht systematisch abgerufen und in die Entscheidungsprozesse eingespeist wird.

### **Mehr Macht für die Gestaltungsmächte**

Obwohl die Gestaltungsmächte mehr und mehr an Gewicht gewinnen, werden sie auf absehbare Zeit nur begrenzte Ressourcen für die Lösung der globalen Probleme zur Verfügung stellen. Aber über kurz oder lang sind China und Brasilien u.a. in der Lage und bereit, die internationale Architektur mit zu gestalten und dann auch eine stärkere Rolle zu übernehmen. Gegenwärtig geschieht dies bereits in der Entwicklungskooperation und im Handel. Deutschlands Politik gegenüber den differenzierten Entwicklungsregionen Afrika, dem Nahen Osten oder Lateinamerika bedarf einer anderen Ausrichtung als jener mit den Gestaltungsmächten. Deutsche Politik sollte sich in diesen Regionen vor allem den Themen Frieden, Stabilität, Armutsbekämpfung und Integration in die Weltwirtschaft widmen. Aufbauend auf den bereits bestehenden Länderstrategiepapieren sollte eine Politik mit den BRICS - also Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika - an die länderspezifisch zu identifizierenden deutschen Interessen anknüpfen und die einzelnen Länder nur in Ausnahmefällen als Gruppe adressieren.

Umgekehrt erhöhen interessensgeleitete und länderspezifische Vorgehensweisen die Wahrscheinlichkeit, dass bilaterale strategische Partnerschaften mit Leben erfüllt und die gelegentlichen Blockadehaltungen der BRICS als Gruppe in internationalen Verhandlungen aufgebrochen werden können. Ausgangspunkt für eine Kooperation mit vielen Gestaltungsmächten sind nicht gemeinsame Werte, sondern die Bereitschaft Deutschlands,

die neuen Konstellationen in der globalen Machtverschiebung als Realität anzuerkennen. Die Wertvorstellungen beider Kooperationspartner sind als existent anzuerkennen und als solche in die Verhandlungen aufzunehmen. In der strategischen Annäherung an die Gestaltungsmächte setzt Deutschland auf Kooperationsformate. Die Gestaltungsmächte befinden sich gegenwärtig in einer beschleunigten Transformations-, Lern- und Umorientierungsphase, sowohl was ihre internen Reformprozesse als auch die Wahrnehmung ihrer Rolle in internationalen Beziehungen betrifft. Die Bundesregierung kann ihren Einfluss in beiden Bereichen am besten dadurch maximieren, dass sie den Ländern konkrete Angebote macht und die Chancen für gemeinsame Lernkurven eröffnet.

### **Pragmatische Angebote und Projekte**

Die vorhandenen deutschen Netzwerke in den Ländern – bestehend aus Botschaften, Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Stiftungen, Organisationen der internationalen Zusammenarbeit, wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen – sollten ausgebaut, ihre Agenden besser aufeinander abgestimmt werden und stärker in den Focus auswärtiger Beziehungen geraten. Die Botschaften dienen in Zukunft als Knotenpunkte, d.h. ihre Agenda muss sich von der diplomatischen Tätigkeit zu einer Netzwerkagenda verändern. Flankierend zu Dialogen auf ministerieller Ebene zeigen besonders abgestimmte und gemeinsam implementierte konkrete Projekte große Wirkung. Wie kein zweites Land verfügt Deutschland über Strukturen in den Ländern, die es erlauben Projekte zu harten wie zu weichen Themen zu entwickeln. Allerdings bedarf es eines Wandels von reinen „talk shops“ zu wirklichen „talk+act-shops“. Aus den Dialogen müssen sich konkrete Maßnahmen entwickeln (bspw. eine Energiepartnerschaft oder eine Technologiekoooperation).

Neue Formate der Zusammenarbeit (wie bspw. talk-act-shops) sind besonders zielführend, wenn sie pragmatisch angelegt sind und weder der eigenen Regierung noch den Regierungen der Gestaltungsmächte ein starkes Abrücken von den eigenen Werten und etablierten Vorgehensweisen abverlangen. So schaffen diese Vertrauen und vertiefen bestehende Netzwerke. Dem Auswärtigen Amt kommt die Aufgabe zu, die verschiedenen internationalen Aktivitäten miteinander zu verknüpfen und sicherzustellen, dass deutsche auswärtige Politik mehr ist als die Summe seiner Ressortpolitiken. Ziel ist es, einen politikfeldübergreifenden Interessensausgleich zwischen den beteiligten Institutionen und Organisationen zu stärken. Dies kann in Form von Informations- und Überzeugungsarbeit auf den dafür zur Verfügung stehenden bzw. neu einzurichtenden Plattformen (Ressortkreise, Dialogforen etc.) geschehen. Es bedarf zudem der Schaffung von

Gestaltungs-Fonds, die das Auswärtige Amt in die Lage versetzen, Kohärenz auch durch Anreizmaßnahmen zu steuern. Gestaltungsfonds erlauben dem Auswärtigen Amt die Durchführung von in- wie ausländischen Maßnahmen – wie die Vorbereitung von talk-act-workshops, Beratungsforen, Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen, auch von „Risiko“-Maßnahmen (s.u.), Einkauf von Expertise).

### **Die Mittelmeermächte als Partner**

Zusätzlich zur Kooperation mit den BRICS sollte die Zusammenarbeit mit Mittelmächten vertieft werden, also mit Ländern, die eine ähnlich große Bevölkerung wie Deutschland haben, die wirtschaftlich wachsen, sich technologisch entwickeln und global eine ähnliche Rolle einnehmen. Zu den Mittelmächten gehören bspw. Staaten wie Indonesien, Ägypten, Kolumbien, Mexiko und Nigeria. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie die internationale Agenda beeinflussen. Der „Mittelbau“ der internationalen Gemeinschaft wird ein bedeutender Partner Deutschlands sein, als dies bisher der Fall ist. In der Kooperation mit den Mittelmächten geht es nicht um einen Dritten Weg. Im Gegenteil muss Deutschland die EU und die OECD als Basis ihres Agierens betrachten. Deutschland sollte seine abwartende Haltung überwinden und mit einigen Mittelmächten Partnerschaften bilden und globale Politik gestalten.

Der Nord-Süd-Konflikt muss ebenso überwunden werden wie der Ost-West-Konflikt, neue Allianzen können dazu beitragen. In den Mittelmächten gibt es häufig ähnliche Wirtschafts- und Umweltkonzepte, und Deutschland verfügt über exzellentes Know-how und Kompetenz, um hier als „benign actor“ aufzutreten und gestaltend zu wirken. Mit den Mittelmächten gilt es, das Zivilmachtkonzept weiter zu entwickeln, anstatt von ihm wegzugehen. Es ist das Modell, dem die meisten Staaten, vor allem die kleinen und mittleren, anhängen. Allerdings gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die Mittelmächtländer vor großen Herausforderungen stehen (sich abschwächendes Wachstum, Steuerungs- und Verteilungsprobleme, Reformen des Sozialsystems, große Umweltprobleme, hohe Jugendarbeitslosigkeit, usw.). Zunehmend erheben zivilgesellschaftliche Initiativen und Bewegungen vor allem auch in den Mittelmächten ihre Stimme für weltweite Normen: Frieden, Stabilität, Partizipation, Frauenrechte, Menschenrechte, Sozialstandards, Setzung von Regeln fairer ökonomischer Marktbeziehungen und Qualitätsstandards, ökologisch nachhaltige Arbeits- und Lebensweise. In all diesen Fragen kann Deutschland seine Expertise einbringen und zugleich von den Mittelmächten lernen. Gegenwärtig existieren mit den Mittelmächten noch keine Lerngemeinschaften, diese sollten aber angestrebt werden. Eine Anzahl von demokratischen Partnerländern wäre zu identifizieren. Gemeinsam ließen sich Konzepte zur

Lösung globaler Fragen anstreben. Entscheidend ist es, dass Deutschland pro-aktiv agiert und nicht als Zweite-Reihe-Player antritt. Dazu bedarf es des Ausbaus von Elitennetzwerke mit den Mittelmächten. Dieser Aufbau erfordert einen langen Atem, d.h. nachhaltige Elitennetzwerke durch Ausbildungsprogramme, Studenten- und Schüleraustausch, Kooperation mit Bildungseinrichtungen, Militärakademien, Kultureinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren etablieren.

### **Die Chance der Globalisierung**

Von Deutschland wird mehr erwartet, als es gegenwärtig zu geben bereit ist. Deutschland benötigt eine Diplomatie, die Netzwerkorientierung und Gestaltungswillen vereint und somit die Lücke schließt. Im Rahmen der bestehenden multilateralen Institutionen sollte Deutschland mit den Gestaltungsmächten Koalitionen bilden, um mit ihnen globale und regionale öffentliche Güter bereitzustellen. Die Nutzung des Multilateralen zur Formulierung von 2nd-best-Lösungen ist da angezeigt, wo die Verweigerung durch die USA u.a. 1st-best-Lösungen verunmöglicht. Das vorgeschlagene Zivilmachtkonzept und die verstärkten Kooperation mit einigen BRICS-Ländern und einigen Mittelmächten können dazu beitragen. Allmählich kann Deutschland so die Chance der Globalisierung auch im Sinne einer neuen legitimen und effektiven demokratischen Weltordnung ergreifen. Für die deutsche Politik besteht die vornehmliche Aufgabe darin, nicht erneut in die Falle der Geo-Politik zu tappen: eine Rückkehr zu geo-strategischem Agieren, zu Machtpolitik unter Einsatz oder Androhung militärischer Gewalt kann nicht im Interesse Deutschlands sein. Diese neue Politik kann nur dann gelingen, wenn es Deutschland mit Europa gelingt, ein neues zivilmacht-orientiertes Konzept mit den Gestaltungsmächten der Welt zu entwickeln. Ausgangspunkt der deutschen Außenpolitik sollte ein reformiertes Zivilmachtkonzept sein. Dessen Eckpunkte sind: 1. Netzwerkpolitik und gemeinsame Lernkurven 2. Beiträge zur Lösung globaler Probleme. Dafür ist es erforderlich, dass Deutschland seine neue Strategie kommuniziert, d.h. die eigene Diskursfähigkeit nach außen entwickelt und dadurch Einfluss nimmt, Fragmentierungen entgegenwirkt und in für Deutschland zentralen Bereichen deutlich Position bezieht. Nach innen und nach außen!

## On the future EU's Russia policy

**By Vladislav Inozemtsev**, Professor of Economics at Moscow State Lomonosov University's School of Public Administration, is the Member of the Economic Advisory Committee to Prime Minister Dmitri Medvedev (the "Open Government") and the Board member of the Russian International Affairs Council.

**European Union's policies vis-à-vis Russia in recent years were the most inconsistent compared to Europe's policy in respect of any of its neighbors. In my opinion, EU stance towards Russia might be build based on each of two grounds: on the one hand, on the assumption of Russia's complete "permissiveness"- and in this case, all relations were to be reduced to a purely economic policy (in such a situation, the EU in its current boundaries should be treated as Brussels' "sphere of responsibility" while everything to the East of them – as Moscow's one); on the other hand, on the recognition of Russia as an integral part of Europe – and in this case there was a room for political moves (such as including Russia in "Eastern Partnership" policy or stating that the Russian Federation is seen by the Brussels authorities as a prospective EU member, etc.). Europe opted for most inadequate position in dealings with Russia: it focused on economic issues, but tried to impose its political priorities on Russia's "near-abroad". In other words, by its behavior in recent years, the EU has made it clear that the boundary between the "West" and the "East" which at the time of Soviet Union's collapse divided Germany into two parts, and which runs today along the western borders of Ukraine and Belarus, may soon be repositioned to Smolensk, Rostov and Sochi. Russia's response followed not fast, but was very clear: first, it began to "push" the future border to the West by military means and to undermine European "neighbourhood policy"; secondly, it turned to the East – to its former Soviet possessions and to China – intending to become, if excluded from Europe, a truly Asia.**

EU policy towards Russia does not work since it lacks a "promising" element. Moscow today cannot see any place for Russia in the future European architecture. At the same time the Kremlin has reason to doubt not only the EU is not a threat to Russia's security, but also the fact that Europe is ready to cooperate economically "according to the codes (по понятиям)" that these days substitute for laws in Russia (here Russia's attitude to the 3rd Energy Package might be mentioned, as many other topics). Not seeing a clear perspective, Russia

assesses the EU not as a potential ally, but as hostile – though not too powerful – force. Therefore, Kremlin's perception of the European Union now is close to ambivalence vis-à-vis this futile partner.

If one wants to find ways out of this situation, I would suggest there are two of them, both of which presuppose the failure of the previous "situational" policies, since what we need most in our relationship these days is certainty.

The **first** option looks simple. EU bets on a purely economic cooperation with Russia – the same as during the Cold War. This approach is beneficial for Europeans for two reasons: they secure the flows of Russian raw materials to Europe, retain the Russian market open for their industrial goods and can continue with their profitable investments into Russia – at the same time gradually curtailing "cooperation" with post-Soviet countries, which are not perceived today by many as potential EU members. The policy of "Eastern Partnership" may be terminated, Europe focuses on solving its internal problems, staying as far away as possible from U.S.' geopolitical games and fixes the status quo, as it has developed in recent years. "Maidans" in Kiev and street rallies in Minsk are considered as having no relation to the EU since Ukraine and Belarus are seen as a part of Russia's "sphere of responsibility".

This scenario looks quite attractive because of two factors. On the one hand, the post-Soviet countries have at least a dual (i.e. not only European) identity, and often see themselves as victims of not only Russia (as it was the case with the Poles, the Czechs and the peoples of the Baltic states), but also of Europeans – therefore the drive towards the EU is not as clear here as it was in the countries of Central Europe a quarter century ago, so the integration of these states into Europe will require very significant efforts. On the other hand, it may be useful for the Europeans to keep a stripe of states between the EU and Russia where the opposition to Russia's policies may become quite strong in some case. In the same extent the Revolutions of 1989 in Central Europe became the beginning of the end for the Soviet Union, social explosions in some post-Soviet states considered as Russia's vassals, could seriously undermine Russia's imperial policy. Therefore, the path of cooperation with Russia in the economic sphere and recognition of its and her satellites' exclusion from Europe's "sphere of responsibility" looks as a promising – and, more importantly, as a highly consistent – strategy.

The **second** option is much more complicated, since it permits two alternative strategies – but in both versions it involves offensive tactics aiming on incorporating Russia into Europe (but under different circumstances).

One of these strategies may be based on a rigid stance that post-Soviet states, currently disparaged by Russia, should be allowed to join the EU quickly and uncontested. If national referendums were conducted these days in Moldova, Ukraine, or Georgia, the majority of citizens will vote for EU membership. Membership prospects may provide capital inflows (including the funds being now withdrawn from Russia), and legislation harmonization may improve the business climate. Russia will (likely) respond in aggressive manner so Ukraine will have to accept the loss of not only the Crimea but Donetsk and Luhansk as well, and Georgia will have to say final farewell to Abkhazia and South Ossetia, but the result would be an approximation of Europe's borders to Russia. With the inclusion of Ukraine, Moldova, Georgia and (probably) Belarus the EU enlargement could be considered finalized in purely geographical terms. There is nothing unrealistic in this scenario: the EU is now composed of 507 million people while only 63 million live today in four post-Soviet countries and less than 21 million reside in the states that emerged after the breakup of Yugoslavia and are not yet included in the Union. Europe of 600 million people looks like a completed economic and geopolitical project. Russia, with its 143 million-strong population and its extractive economy will represent nothing except a buffer zone between Europe and China. Under this scenario, Europe sacrifices certain economic benefits of cooperation with Russia, but finally establishes itself as the Free World vis-à-vis the authoritarian regimes stretching from Moscow to Beijing. In 20-30 years from now Brussels and Beijing will remain the only two counterparts in Eurasian dialogue while Moscow will disappear as a place where independent decisions are made. The logic of this scenario presupposes that all the European nations which expressed their desire to unite, have realized their dream.

Another version, extremely ambitious, includes EU's attempt to integrate Russia into Europe smoothly and peacefully. For achieving this, the European Union embarks on rapprochement with Russia offering it a full EU membership in the long term. The "prize" in the game may be a democratic and predictable Russia, integrated into Europe – providing full EU's raw material independence for the decades ahead, and turning Europe into a continental power, even more influential and self-sufficient than the United States. In such a scenario the 21st-century Europe regains the status of a geopolitical center of the world, so all speculations about Asia's "inevitable dominance" terminate. The states positioned between Russia and the current European Union would be able to integrate into the EU naturally and easily. Geographically, the 21st-century world becomes divided into free, democratic, and economically successful North and the South which remain political and economic periphery.

Considering these scenarios, the latest version (while being the most encouraging) can be discarded as purely hypothetical. However messianic the European Union may be, in the present circumstances it is not able to initiate a rapprochement with Russia – and the latter will not ask for such a move on its part. Therefore, the choice should be made between the first strategy and the first version of the second one.

Of them, I would argue, the most consistent is the first variant of the second strategy – an attempt to exacerbate the confrontation between Europe and Russia in post-Soviet space. Economically, Europe is much less dependent on Russia than Russia depends on Europe. In 2013, the Russian budget deficit excluding oil revenues amounted to 10.2 per cent of country's GDP - more than in the worst year of 1992, immediately after the USSR's collapse. When one considers that over 64 per cent of Russian energy exports goes to the EU, one can assess the impact of potential breakup as being catastrophic for the country. Therefore, Moscow will not be able to hold neither Ukraine nor Armenia, and even Belarus inside its area of influence, if Europe embarks on comprehensive sanctions (which, in my opinion, had to be introduced immediately after the annexation of the Crimea). In this situation Europe's announcement that it is willing to accept all Western post-Soviet countries into the EU in 6-10 years will provide strong inflow of both the Russian capital and talented Russians into these states, that will only increase as domestic policy tightens in Russia itself. Under a well designed strategy Ukraine and Belarus can be "Europeanized", using private money coming from Russia.

With Moldova, Ukraine, Belarus and Georgia incorporated into Europe, many Russians will be forced to think about why they remain the only Causasian people inhabiting the post-Soviet territory who are unable to accustom to the rules of the civilized world. If one wants to ruin the authoritarian regime in Russia and to bury Russia's imperial myths, she or he needs to show the Russians that the population of their former dependencies are living much better and enjoy more freedoms than they do. Only in this case it will be possible to set up a strong pro-European movement inside Russia which eventually might be able to take the initiative of producing Russia's bid to join the EU. Will it be considered or not, depends on Brussels – but for the Europeans the very fact of its occurrence would indicate they are on the right track.

So, my advice is simple: Europe should not underestimate its influence and power; it had to learn to address Russia from a position of strength and force. To do this, it now possesses everything it needs: economic dominance over Russia, its full control over the dirty money of Russia's oligarchs, the sympathy of Russia's neighbors opposing Russia, and even the

formal grounds coming from Moscow's perpetration of international law. Only by adopting this strategy of its future Eastern policy, Europe will remain itself, while dipping into calculating of ephemeral financial benefits and into laundering of Russian oil and gas money, it will itself soon turn into another Russia – into a territory where money is valued above principles, and force becomes preponderant over the law.

# Five Myths About German Leadership

**By John Kornblum**

Senior counselor at Noerr LLP and former U.S. ambassador to Germany

## **1. Germany has traditionally shied from taking the lead in the West.**

Germany was never the political dwarf it was made out to be. Over the seven postwar decades, German leaders have been skilled at leading the West to support their national goals. Slowly and without fanfare, Germany has been remaking Europe in its image. It has made its wishes more palatable by paying more than its share. If others have misunderstood Germany's role, that is in part because the country has succeeded in wrapping its ambitions in an image of selflessness. Germany has been as single-minded in pursuit of its goals as former French president Charles de Gaulle ever was with his, but German politicians have almost always left public leadership to others. Germany emerged from its cocoon during the euro crisis that began in 2010. All of a sudden, it became clear that the euro had been designed primarily to further German interests.

But the "Germanization" of postwar Europe had been going on for some time. Germany pushed so hard for access to nuclear weapons in the 1950s that the United States came up with an entirely new, and ultimately unworkable, proposal for a multilateral nuclear force to still German desires. The Ostpolitik, or Eastern policy, of former chancellor Willy Brandt was pursued in the face of major skepticism by Western powers. Another chancellor, Helmut Kohl, devised a ten-point plan on German reunification that he shared with no one, not even his own foreign minister, before publishing it. Plans for NATO enlargement were hatched in the defense ministry in Bonn and not in Washington. Chancellor Angela Merkel's Energiewende, or energy transition, was previewed to no one before it was announced.

## **2. Germany must now shed its past reticence and help lead the West.**

Germany's international personality is unlikely to change. Germany's international personality is unlikely to change. Over the years, Germany has developed an international style that suits its history, economic interests, and, above all, the political psychology of its population. Germany's determined effort to seek accommodation with even notorious wrongdoers has at times added an air of irresponsibility to its image. The difference today is that Germany's strengths—its economic dominance, its central geographic position, and its export-oriented

industries—often seem more relevant than the traditional diplomacy of the British, the French, or even the Americans. This growth in German influence leads to calls for Germany to accept more responsibility for international stability. Those calls will be disappointed.

But most commentators who ask for more German leadership actually mean something else. What they really want is initiative and inspiration, with the Germans continuing to pay the bills. Here, both Germany and Chancellor Angela Merkel fall short. German leaders, whatever their political coloration, cannot find it in their souls to jump out in front to proclaim new strategies, let alone visions. Germany was burned twice when it attempted to do so and does not intend to try again. Sooner or later, foreign observers and Germans alike will become more accustomed to German “low-impact leadership.” Many in the United States will probably like it a lot. But until then, Berlin watchers will continue to puzzle over whether Germany is actually leading or not. My guess is that this is exactly as Merkel would have it.

### **3. Germany’s reduced military expenditure contributes to irresponsibility.**

Not necessarily. Germany should carry more of the Western defense burden, but so should almost every other European member of NATO. Germany’s image of irresponsibility comes less from the size of its quite competent military forces than from its hesitation to join strong rhetorical, economic, or military reactions to international aggression.

Germany’s deep-seated desire to avoid conflict often appears weak or at best egotistical in the face of clear commitments by other partners. The UN votes on imposing a no-fly zone over Libya in 2011 or on upgrading Palestine to observer status in 2012—both cases in which Germany abstained—are classic examples. Equally instructive is the painful effort by Germany’s foreign minister to find positive elements of Russian behavior in the Ukraine crisis. This restrained approach has brought Germany benefits. It is regularly voted the world’s most respected country. But none of this respect has helped ease the transition to leadership. A country that has worked for nearly seventy years to become “normal” like everyone else is now finding it difficult to fit in with the “normality” of others.

### **4. The solution to Germany’s leadership dilemma is closer European cooperation.**

Don’t hold your breath. While Germany strongly supports the goal of a common European foreign and security policy, neither its concrete contribution nor its strategy have furthered the process. Others have shied from European solidarity as well, and it is doubtful whether any European framework could increase the EU’s role in the world.

But instead of taking the lead in defining an active European global engagement, Germany has increasingly focused on its own interests and view of the world. European partners shake their heads with disbelief as Germany's leaders repeatedly justify their unilateralism with the twin traumas of history—war and hyperinflation. Even the unilateral action that led to the Energiewende was justified by the fact that the Fukushima nuclear disaster somehow reminded Germans of their terrible past.

### **5. Germany's unwillingness to lead is the fault of the United States.**

Yes and no. The United States has traditionally been the essential foundation for responsible German behavior. Strong American leadership has often helped Germany to act decisively in times of crisis. Neither Bush nor Obama seem to have understood this point, and America's role has in fact declined in recent years. But even strong U.S. leadership has often failed to crack Germany's determined reluctance to step forward.

Over the years, Germany has sunk into a state described by Jan Techau of Carnegie Europe as "strategic haplessness." Anger over U.S. support for Ukraine is a good example. The crisis is the result of European, not American, policies. The German public is by no means pro-Russian, but strong US rhetoric in countering Russian President Vladimir Putin is still viewed by many as a threat both to peace and, above all, to German economic well-being. What Europe and the United States both want from Germany is the one thing Germany's leaders probably cannot deliver: that Germany "grow up" and act with the graciousness and self-confidence urgently needed from Europe's most indispensable leader. Unless it becomes more comfortable with its new post-Cold war role, today's Germany will lack the resilience to apply its influence cooperatively with others. It will continue to lack the inner confidence to play openly in the risk and reward culture of a globalized world.

By now, it should be clear that the answer to this dilemma is neither further American hectoring of the Germans, nor acceptance by its partners of German "normality" as standard for the Western world. What is missing is a vocabulary which makes it possible for both Germany and its partners better to articulate how its version of "normality" can be harmonized with the goals of its others. For the United States and the West, the „new German problem“ is the task of defining this common ground between Germany and its partners.

## Ukraine, Russia and the EU – A new foundation for the relationship

**By Dr. Stefan Meister**, Senior policy fellow at the European Council on Foreign Relations in Berlin

Russia's intransigent policy toward Ukraine and the West is the result of a defeat of its neighborhood policy. The failure of its approach of sticks and carrot in Ukraine, sealed by the dismissal of President Yanukovich by the Ukrainian parliament on February 22, 2014, has confronted Moscow with the absence of a viable integration policy for its post-Soviet neighbors. Consequently, Putin's strategy to stabilize Russia's role as a regional power via its Customs Union, and from 2015 onward within the Eurasian Economic Union, has been undermined. Ukraine, the second-largest country by population in the post-Soviet space, plays a key role for the success of all Russian integration projects. Due to continued reform deficits since Vladimir Putin's return to presidency in 2012 which have prevented him from safeguarding his position of power through economic growth, the demonstration of strength in foreign policy and the conflict with the West have become a central source of legitimacy.

In Russia's current leadership crisis, switching from soft to hard power appears the ultimate means to keep Ukraine under control. The annexation of Crimea and the destabilization of eastern Ukraine serve the creation of Russia-controlled territories within Ukraine to obstruct EU integration, prevent NATO expansion, and eventually enable a connection to Russia through more autonomy for these regions. At the same time, the annexation of Crimea also facilitates the strategic protection of the Russian Black Sea fleet stationed there. With regard to Ukraine's internal development, the Russian magic word is "federalization." Following advanced independence for Ukrainian regions up to a possible confederation, the federalization of Ukraine would ultimately enable the connection of the economically strong eastern regions to Russia or integration into the Customs Union. Beyond the goal of influencing Ukraine's policy through the eastern regions, this policy also intends to have Ukrainian sovereignty recognized by the EU and the US.

Ultimately, all statements about the historical significance of Crimea for Russia and the protection of Russian citizens abroad are pretextual arguments which serve to justify the violations of international law to the outside world as well as garnering support of its own

population despite possible sanctions by the EU and the US. The mid-March 93 percent approval rating for the annexation of Crimea exemplifies the success of such state propaganda. At the same time, approval ratings for Putin's policies have reached a new pinnacle. According to a mid-May survey led by the Levanda Center, 83 percent of Russians would reelect Vladimir Putin as president, much higher than December 2013.

However, this change in foreign policy is accompanied by growing repression inside the country. In the shadow of the Ukraine crisis, this translates into the stigmatization of critical voices, the elimination of alternative media and internet sources, and targeted actions against civil society. As soon as the propaganda stops working due to deteriorating economic conditions, the regime seems to be willing to exert more repression.

### **Economic Consequences**

Russia's self-isolation policy, based on the violation of international law and the ignorance of economic consequences, indicates a lack of alternative legitimization concepts and the absence of a modernization objective for Russian leadership. This is linked with changes in Putin's circle of closest advisers. Indeed, since the mass demonstrations against his reelection in late 2011-early 2012, Putin has surrounded himself with loyal hardliners of the Kremlin security apparatus, meaning he lacks any economic correctives. Admonishers like the former Russian Minister of Economy Alexei Kudrin compare the potential impacts on the Russian economy in the current year to the consequences of the 2008 financial crisis, which obliged the Russian government to spend large parts of its stability and welfare funds in order to support its economy and the financial sector.

At the moment the population does not yet suffer the consequences of the conflict and is still willing to bear its costs, due to state propaganda. However, these are tremendous: Russian Economics Minister Andrei Klepach talks about capital outflows of up to \$70 billion in the first three months of 2014, thereby exceeding the capital outflows of \$63 billion throughout the entire last year. His former superior Kudrin mentions capital outflows in the current year of at least \$150-160 billion. The setup of an independent financial infrastructure will cost several \$100 billion. While the inflation rate has risen to 7 percent, Russian enterprises lost around \$60 billion in value only in the first days of the Crimean crisis in early March, according to the Bank of Finland.

## **Transforming the Elites**

Putin's immediate environment thinks exclusively in categories of zero-sum games, threat scenarios with regard to NATO, guided by the fears of its own people. The "liberal economic wing" of Russian elites, which had grown stronger under Dmitri Medvedev's presidency and included people like Kudrin or Sberbank head German Gref, has lost its influence over the current Russian leadership. Instead, it was replaced by members of the security apparatus, such as Chief of Staff of the Presidential Administration Sergei Ivanov, and Igor Sechin, current Rosneft head well-known to Putin since his time in the St. Petersburg administration in the 1990s. This wing of the Russian elite sees Russia's future in Eurasia and considers European ideas of modernization a threat to their own position of power and economic interests. They propagate a reorientation of Russia's economy particularly toward China and Eurasia.

Nevertheless, the Maidan protests have once again elucidated the unattractiveness of such an offer for large parts of the Ukrainian population. It highlights the attractiveness of the European model despite the EU's limited interest in integrating Ukraine and its technical focus on reform successes with Ukrainian elites in the Eastern neighborhood. However, the waving of European flags during the demonstrations in early 2014 should not be overestimated as a demand for EU membership, but rather as a means to advocate European values against their own corrupt and rent-seeking elites. Russia's propagandistic portrayal of the Maidan movement and of Ukraine's interim government as "fascists" and "anti-Semites" serves the purpose of discrediting and criminalizing them.

The overthrow of President Yanukovich, unpopular amongst the Russian leadership but compatible with Putin's regime, could not remain without reactions by hardliners in the Kremlin. This is explainable since it touched upon Russia's prerogative of dominating the economic, political, and social model in the post-Soviet realm. The failure of the transitional government to provide security and order has played into the hands of Russian propaganda. At the same time, Moscow has done everything possible to destabilize eastern Ukrainian regions, in particular in the Donbass, revealing its interest in a failing state rather than a stable neighborhood.

## **The Ukraine Crisis as a Russia Crisis**

The Ukraine crisis has evolved into a Russia crisis, with Ukraine a symptom of Russia's failed neighborhood policy. Indeed, Russia lacks internal attractiveness to bind other post-

Soviet states. Therefore, the goal of the Eurasian Union is not equal integration of neighboring states but rather geopolitical dominance, since non-transparent economic relations with these countries serve the economic interests of the Russian elite and Russian prestige as a regional power. If countries like Ukraine developed political and economic competition as well as the rule of law, this would have negative effects on Russian influence. Simultaneously, Russia's non-compliant imperial rhetoric and nationalist mobilization serve the legitimation of the Putin system inside of Russia. Especially the case of the Eurasian Union gives evidence of a lack of strategy in Russian foreign policy. As a matter of fact, its imperial approach stands in contrast to Russian ethnonationalism cultivated by Putin since the annexation of Crimea. This could set a precedent both for regions within Russia (north Caucasus) as well as for countries with large Russian minorities such as Kazakhstan or Latvia. Hence, the interest in balancing Russian influence through cooperation with other states will continue to grow in allied countries such as Kazakhstan.

The weaker Russia's position, the less cooperative and less willing to compromise is its political leadership. Following Putin's logic only the weak are losers. In this vein, compromise is not considered a sign of wise policy but rather a lack of strength. By annexing Crimea and destabilizing eastern Ukraine, Putin has tested to what extent the red lines can be moved until the EU and the US react. Unsettling the other side by a lack of transparency and clarity about its own actions and statements have become central elements of this policy. The EU is faced with the dilemma of having to find a balance between the opposing political and economic interests of its member states. However, its symbolic sanctions and threats of further economic sanctions show effects on the Russian economy. But as long as Putin believes further actions in Ukraine or in other post-Soviet states like Moldova will remain without adequate counterreactions, he will constantly try to push the red lines further. This calls for a credible scenario of intimidation including serious sanctions.

### **A New Cold War?**

Although Russia thinks geopolitically, contrary to the EU, it does not seek a military conflict with the West. Putin pushes his luck, knowing that NATO will not take military action. Even though the current crisis is primarily a regional issue, it has international implications: Moscow needs to understand that undermining another state's sovereignty cannot stand without consequences. Beyond the immediate concerns over Ukraine's future, this issue is all the more important for the EU's and US's credibility. The West has fallen short in finding a common solution for this crisis. The former community of purpose established during the Cold War has ceased to exist even if Russia's current policy could help NATO overcome its

identity crisis in the short run. But Europe, as compared to the US, pursues completely different economic and security interests vis-à-vis Russia.

Unlike the US, which has turned away from Europe and Russia, concentrating its declining resources on Asia in the last few years, Europe considers Russia its third most important trading partner while Europe remains Russia's most important partner. Hence, US sanctions on Russian officials might have a positive bearing on President Obama's domestic standing while generating limited impact on his country's economy. Europe, however, shares entirely different interdependencies with Russia based not only on close economic relations but also on geographic vicinity. Making a point on burden sharing, Obama has made clear that the EU and in particular Germany need to take the lead in this conflict and pay more for their security. Therefore, the EU needs an Ostpolitik which includes security policy and works in a credible way independently of the US.

### **Planning for the Long Term**

In all considerations the EU should bear in mind Russia's weakened position, enhanced by economic deficits, which will make Russia less and less capable of performing its "security provider" role in Central Asia or guaranteeing the status quo in the south Caucasus over the coming years. The attractiveness of Russia's integration instruments will only last as long as they serve the economic benefit of its bilateral partners. The Eurasian Economic Union follows this logic: both Belarus and Kazakhstan are very careful to prevent its development into a political union. At the same time, Russia will try to limit the influence of other external actors in the post-Soviet space such as the EU, the US, China, or Turkey, while risking further destabilization of the region. Thus, the destabilization of eastern Ukraine would not have been possible to this extent without Russian resources, although state structures are particularly weak in this region of Ukraine, preparing the ground for separatists. All former Ukrainian presidents and in particular Yanukovich have undermined Ukrainian state institutions and underfunded security forces.

If the EU is to avoid the creation of additional precarious states in its neighborhood it needs to be prepared for such situations. Europe has to deal with its responsibility in the neighborhood, developing both a long-term strategy policy and short-term crisis management skills, areas in which the EU has so far failed. Until now, questions about the aims of the EU neighborhood policy and measures of further integration of countries like Ukraine haven't been sufficiently discussed by EU member states. Beyond all question there is consensus on the stabilization of Ukraine. However, questions on what's next, on ways of balancing

Europe's interests with Russia, and possibilities for consideration of Ukrainian civil society's demands have remained unanswered. Signing contracts with elites who have no interest in the modernization of their country is one thing, but involving civil society in the implementation of reforms has to be a key goal of future EU neighborhood policy.

The EU lacks debates on urgent strategic issues which could bring Brussels away from reactive policies. The creation of political roundtables in eastern Ukraine and the involvement of the OSCE as a mediator between the conflicting parties is a step forward. But, this mission does not answer strategic issues. Rather, these need to be discussed on a different level with Russia. The long-term goal needs to avoid either-or decisions by the states of the common neighborhood. An economic split between Ukraine and Russia would be both historically and economically unreasonable for Ukraine. So far, Europe has overtaken in rhetoric Russia's zero-sum game logic without being prepared for this game. Unlike in the past, Moscow should not be allowed to lead the debate over the advantages and disadvantages of further integration between Ukraine and the EU.

Why does Brussels remain silent when Moscow presents questionable statistics to illustrate the benefits of Ukraine's integration into its customs union? The Russian proposition to create a common economic zone from Lisbon to Vladivostok is not sufficiently thought-out. Yet, considering common interests in the region, Europe needs to flesh it out. In this context, member states have to show more leadership and develop such a common economic zone according to its own norms and values. Russia's pivot to Asia, particularly to China, might serve its power- and energy-hungry political interests. However, Russia's relations with China will be characterized primarily by competition (regarding the post-Soviet space) and ultimately by subordination: Russia as an energy supplier for China but not as a partner for modernization. The contract Gazprom has signed with Chinese CNPC in May 2014 might look impressive with its volume of \$400 billion over 30 years, but in fact Russia is delivering at lower prices to the Chinese than it wanted at a moment when its bargaining position was weak in order to demonstrate its ability to develop an alternative energy policy to the EU.

### **Creating a European Security Order with Russia**

The EU should not seek to install a highly overpriced missile defense program for Europe, but rather a functioning security framework that integrates post-Soviet states. The current crisis gives evidence of the failure to integrate Russia into any kind of functioning European security architecture after the end of the East-West conflict. The result is a lack of instruments to defuse conflicts. The OSCE, which has been undermined by Russia and the

US over the past two decades, needs to play a more prominent role in European security policy. At the international level, the United Nations are blocked by at least one member state in virtually every serious crisis situation. This leaves us with the NATO-Russia Council and the EU-Russia Summit, both politicized and poorly suited formats for conflict resolution due to their exclusivity. Debates about a new security order in Europe need to be initiated now, and EU member states should be prepared to guide them.

In the long run, the EU and Germany have to develop a new conference on security and cooperation, creating a diplomatic format that includes Russia and the countries of the common neighborhood. The contact group for Ukraine was a step in the right direction. Nevertheless, it needs a more encompassing format in order to discuss the frozen conflicts in the post-Soviet space, which have gained new meaning in light of current developments. There is more at stake than the sole resolution of the Ukraine crisis. Above all, it is a question of who determines the rules of Eastern European security in the future. Europe's acceptance of an unstable post-Soviet space might once have been convenient, but is now a huge problem in such a crisis situation. Russia's dominance in post-Soviet conflicts have enhanced the preservation of its sphere of influence and the undermining of the sovereignty of these states. The annexation of Crimea, an infringement against international law, needs to be understood as Russia's invalidation of the European order after the end of the East-West conflict. Following this, new fundamental provisions have to be set and institutional frameworks strengthened.

### **The Role of Germany and Europe**

Instead of legitimizing Putin's system by continuing cooperation offers which undermine its own value system, German policy needs to realize that change won't be brought by post-Soviet elites but rather by society itself. The Maidan movement has led the way. However, both Ukraine and other states in the eastern neighborhood require further financial and political support. Hence, intensifying the dialogue with civil society and alternative economic and political elites should be a key priority of European policy. A first step should not only include the simplification of visa requirements for small, privileged groups, but for Russian and Ukrainian society as a whole. Moreover, membership perspectives have to remain an option for all those eastern neighbors who show a willingness to reform and integrate, be it in 20 or 30 years' time. A commitment to Europe should suffice gaining increased support for the adjustment to European system of values and norms. Indeed, this would be an important strategic investment in prosperity and security in the Eastern neighborhood. Rather than pursuing a deal with elites who resist reforms, it is the intensification of social exchanges that

is essential in tackling this issue. Well-intentioned considerations for Russia on historical grounds cannot be the correct response to negative developments in the Eastern neighborhood. Instead, we need to learn from history and take responsibility for change and the maintenance of universal values.

Willy Brandt's and Egon Bahr's *ostpolitik* has already shown the way: Taking into account realist considerations, they accepted the status quo of the Soviet Union by dint of possibilities to change it, at the same time building channels for dialogue with leading elites and alternative groups promoting change. Germany and Europe should resist importing Russian rules and informal decision-making structures by making compromises and instead confront these with their own fundamental norms. Ultimately, the Ukraine crisis offers the chance to regain credibility and break wrong patterns of behavior. As long as we wait to act and invest, the higher the price will be.

## Russia and the EU: The end of illusions?

**By James Sherr**, Associate Fellow of the Russia and Eurasia Programme of Chatham House and the author of *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad* (2013)

In the midst of the most dangerous period of EU-Russia relations since the end of the Cold War, forecasting would be highly imprudent. Yet from this writer's vantage point, two predictions seem to be fairly safe, albeit controversial and, at first sight, contradictory.

The first is that a return to the Cold War is all but impossible. This is not because 'partnership' is likely to become any more of a serious term tomorrow than it was in the past. It is because the exceptional conditions that characterised the Cold War would be inordinately difficult to replicate or restore. Cold War Europe was a Europe of two strictly demarcated systems, neither of them dependent upon the other. Although the Russian and European economies and societies today are far from integrated—indeed, they are very much distinguishable in their legal environments and business cultures—they are interrelated to a degree which would have been difficult to envisage even during the ephemeral *détente* of the 1970s. Although the Kremlin has become progressively deaf to the advice of liberal economists, its occupants are not delusional, and they can see that the 'mobilisation system' championed by Glazyev and others has inbuilt limits, which possibly now are becoming visible. Although there are some in Europe (and even Ukraine) who would like to shut Russia out of their energy markets, EU governments (and President Poroshenko) know that this is impossible. We are doomed to live together even if we agree not to like one another.

The second prediction is that there will be no return to 'business as usual'. Three counter dynamics to the 'norms of partnership' are underway and are likely to develop. The first is a qualitative diminution of energy dependency. Russia will remain a major factor in European energy markets (and to this, very few inside Europe object), but its political leverage will diminish, perhaps rapidly, as will its ability to 'control the value chain', i.e. set market conditions. The halting of South Stream pipeline construction is illustrative, but not the end of the story. The second dynamic is the revival of NATO as a serious military instrument in Europe. Contrary to Russian mythology, the process of NATO enlargement eviscerated the territorial defence capabilities of new member states. Far from being 'anti-Russian', the process was motivated by 'new security challenges', all with the exception of former

Yugoslavia, far removed from Europe. This deviation (to employ a Soviet term) will now be corrected, and Russia will again find itself facing NATO Allies (and neighbours) who regard it as a tangible threat. The third dynamic is the end of Ukraine's 'multi-vector' stance and its reconstitution on an anti-Russian basis (with or without Donetsk and Luhansk). For this most unnatural of outcomes, the Kremlin will have no one to thank but itself.

All three of these dynamics testify to a timeless feature of the Russian security dilemma: Russia's talent at creating, by strength and 'proactive defence', the very threats it fears will arise if it is weak. This realisation, which motivated Gorbachev's programme of 'new political thinking', has been occluded since by the Soviet collapse (which he unwittingly fostered), by the 'decade of humiliation', by the reconstitution of Russian power and by the potent narratives and justifications that helped Putin reconstitute it. Russia is not only re-establishing itself as the bully of Europe. It is a master of producing lose-lose outcomes.

The question, therefore, is whether and when those who govern Russia—or might do so—realise that current policy has become a threat to Russian national interests. Russian elites are unlikely to come to this realisation on their own, and the current authorities are unlikely to do so at all. Yet if the EU is to assist this process, it cannot do so on the basis of the illusions that still prevail despite recent events.

### **Principles and their Mutation**

Since the Soviet collapse, the EU and its member states have been assiduous at devising policies for Russia as it should be. Their record at devising policies for Russia as it is has been less impressive. All too often, policy-making is compromised by amateurism, wishful thinking and venality. Many who are perfectly aghast at Russia's conduct in Ukraine are still in denial about the principles and sentiments that guide present-day Russian policy. Many who understand these principles still refuse to draw logical conclusions from them. Russia today is (and for a number of years has been) a proud, resentful, apprehensive and ambitious power. As we wrote seven months before the outbreak of the Russia-Georgia war: "A powerful Russia is once again a fact of life, and Russians know it. They are no longer seeking our approval. They have recovered pride in their own traditions and are determined to advance their own interests. The post-Cold War partnership, founded at a time of Russian disorientation and weakness, is history."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> James Sherr, *Russia and the West: A Reassessment* (Shrivenham Papers No 6, January 2008, UK Defence Academy) p 5.

The proposition underpinning the internal legitimacy and external standing of the current regime is straightforward: Russia is not the West.

At the same time, many cardinal premises of the Putin system predate him. From 1992 the Russian Federation officially equated its own security with the limited sovereignty of its post-Soviet neighbours. The view that Russia ‘must be leader of stability and security’ in this ‘space’ and pursue ‘divide and influence policies’ to this end (August 1992) has never been challenged by anyone of importance, at least inside Russia itself.<sup>8</sup> ‘Anyone of importance’ includes the vast majority of the democratic, ‘liberal’ and now anti-Putin establishment whose approach is consistent with the old axiom that ‘Russian democracy ends where the question of Ukraine begins’. Alexei Naval’niy is an intrepid, charismatic incarnation of this ‘democratic’ perspective (or, in Western eyes, ‘contradiction’). Russia’s establishment democrats, ‘systemic’ and ‘non-systemic’, have yet to answer the obvious question: if Russia is the arbitrary, corrupt, criminalised and increasingly dysfunctional entity they claim it is, why is it ‘natural’ that neighbouring states should integrate with it?

Antagonism on Russia’s part towards the EU was not present 22 years ago, but it has emerged gradually, steadily and for good reason. The Yeltsin establishment benignly perceived the EU as a counterbalance to the United States. (Hence, Finland’s admission to the club in 1995 aroused almost no concern in Russia at all). But by the turn of the century, it was becoming clear that the EU’s focus was not geopolitics of an orthodox kind, but integration on the basis of norms, standards, business and political cultures at variance with those that prevailed in Russia. The EU’s primary focus is not external policy, but internal policy, and this truth became geopolitically relevant from the moment the EU contemplated enlargement into areas that Russia had designated its zones of traditional, not to say ‘special’ interests.

For domestic reasons, the Kremlin thunders about NATO’s wish to add Ukraine to its roster of members (six years after any such impulse vanished in Brussels), but anyone with an eight-month memory span will recall that the breaking point in Russia-Ukraine relations arose out of the latter’s intention to sign an Association Agreement with the EU.

It is not out of paranoia, but common sense that the Kremlin views Ukraine’s integration into the European Union as a threat to its own neo-feudal and patrimonial system. So much has been invested in the battle against Western ‘messianism’ and defending the ‘historically

---

<sup>8</sup> Fedor Shelov-Kovedyayev, *Strategy and Tactics of Russian Foreign Policy in the New Abroad* [Strategiyq i taktika vneshney politiki Rossii v novom zarubezh’e] September 1992.

conditioned civilisational choice' of the Slavic people that it is no longer histrionic to claim that the end of the post-Soviet order in Ukraine would threaten the same in Russia. As it becomes clearer that Russia has reached the apex of its development under the current economic cum political model, stakes are heightened, as are the risks the regime is willing to take.

This sense of heightened stakes explains the two Russian actions that have aroused the greatest concern in Europe. The first is the violation of Ukraine's territorial integrity. The events of 2008 (and, as Moscow would remind us, NATO's intervention in Yugoslavia in 1999) give the lie to the view that the Crimea episode was unprecedented. But it was radically different, insofar as these two other interventions were preceded by ethnic conflict, 'crisis management' mechanisms and years of exhaustive and exasperating diplomacy. In Ukraine there was none of this. Between 31 May 1997 (the date of the Russia-Ukraine State Treaty) and 22 February 2014 (the date Yanukovich fled Ukraine), Russia did not lodge not a single complaint in any international forum against Ukraine for its treatment of Russian 'compatriots'.

The second and truly unprecedented action was annexation. Military doctrines, national security strategies and foreign policy concepts have rehearsed the provision of 'firm good neighbourliness' at length, but there is nothing in these 'normative documents' (let alone the Law on Compatriots) about territorial annexation, whether blessed by plebiscite or not. This unprecedented step and the justification for it—the re-establishment of 'historical Russia'—has done more than anything to alter the calculus of threat in Europe (and in some eyes, Kazakhstan).

### **Ignorance and Hesitancy**

Although Russia has taken the initiative and set the pace during most of this crisis, nearly every step has been driven by misjudgement and miscalculation. Having boasted on 17 December that 'Ukraine is now ours', Russia found itself on 22 February with no influence there at all. Having assumed that eastern Ukraine would rise up in its support, three of five eastern oblasti (not to say the four southern oblasti) remained under the control of Kyiv and that even in Donetsk and Luhansk, 70 percent of citizens believe that Ukraine should remain a unitary state. In face of the orthodoxy that 'samostoyatel'noy Ukrainiy nikogda ne budet' (Ukraine will never be able to stand by itself), Ukraine's divided and much maligned interim government succeeded in reconstituting usable force out of an impoverished military establishment and taking the offensive in May. After having generated echoes across Europe

with its portrayal of Ukraine's new authorities as 'extremists and fascists', following the elections of 25 May, Moscow must now explain why the right and far right secured far less support in Ukraine than in almost any other country in Europe.

Unsurprisingly, the result of these reverses has been the adoption of a more 'defensive' set of aims: not to re-subordinate Ukraine but enfeeble it by means of a Western-sanctioned 'federalisation' of its constitutional structure (and, of course, direct action on the military as well as energy front). The problem, which is well grasped in European capitals, is that the term as employed in this context has no relationship to its meaning elsewhere, except in Moldova, whose authorities (even Voronin) have consistently rejected this variant when first proposed by Primakov, then again by Kozak and now again by Rogozin. Under these rubrics, 'federalisation' not only means autonomy for the regions concerned, but veto rights over the central authority, not least of all in foreign policy.

The weakness of European, not to say Western policy lies in the fact that these things are perfectly understood, yet we continue to seek compromise where there is none to be had. Many in the West are simply too enlightened to accept that Russia can be allowed to lose without its consent. Many also confuse 'stability' with the preservation of today's unstable arrangements.

Russia's policy will change when its power structures conclude that it is damaging Russia's interests. That outcome is eminently achievable, and it can be realised without inordinate risk or cost. It might even prove beneficial to the future of Russia, if not to its current custodians. Yet a solution 'with the agreement' of Russia will be no solution at all, and any respite gained will be very short lived.

## Quellen

### Deutschsprachige Ansichten

**Heinrich August Winkler:** Die Spuren schrecken

Erschienen in Der Spiegel 16/2014, 14.04.2014, S.28-29, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

**Ralf Fücks:** Seelenverwandte Gegner

<http://www.boell.de/de/2014/05/02/seelenverwandte-gegner>

Erschienen auch am 01.05.2014 als Außenansicht in der Sueddeutschen Zeitung

**Joscha Schmierer:** Viel Neunzehntes im Einundzwanzigsten Jahrhundert

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

**Bodo Weber:** Deutschlands außen- und sicherheitspolitische Verweigerung

<http://www.boell.de/de/2014/02/20/deutschlands-aussen-und-sicherheitspolitische-verweigerung>

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung

**Jan Techau:** Zu Europa und Westbindung bekennen

<http://www.review2014.de/de/aussensicht/show/article/europa-und-westbindung-absolut-setzen.html>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Auswärtigen Amts

**Robert Kappel:** Die Vorteile der Zivilmacht - Deutschland als "friedlicher Makler"

<http://www.review2014.de/de/aussensicht/show/article/globalisierung-eine-chance-fuer-deutschland-wenn-man-sie-nutzt.html>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung von Autor und Auswärtigem Amts

## Englischsprachige Ansichten

**Vladislav Inotsentsev:** On the future EU's Russia policy

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

**John Kornblum:** Five Myths about German leadership

Für die Heinrich-Böll-Stiftung überarbeitete Version, Erstveröffentlichung als Blog

<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55699>

**Stefan Meister:** Ukraine, Russia and the EU

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung und European Council on Foreign Relations,

Erstveröffentlichung

**James Sherr:** Russia and the EU: The end of illusions?

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

## **Impressum**

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Gregor Enste, Referent Außen- und  
Sicherheitspolitik

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: Juni 2014

Die Rechte der Texte liegen bei den Autoren,  
bzw. den Verlagen