Ostinstitut / Wismar

11. Wirtschaftspolitische Gespräche

Überlegungen zu einer neuen Russland-Politik

Prof. Dr. Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Inhalts-Überblick

I. Einschätzung der Lage

I.1. Russische Innenpolitik
I.2. Russische Wirtschaftspolitik
I.3. Russische Außenpolitik

II. Problemfelder

III. Handlungsoptionen

IV. Die Russischen Vertragsentwürfe vom 17.Dezember 2021

V. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen

III.1. Minsk II
III.2. Helsinki und Budapest
III.3. 3. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa notwendig
III.4. Ukraine mit sicherheitspolitischem Sonderstatus
III.5. Neue Sicherheitsstruktur

I.1. Einschätzung der Lage: russische Innenpolitik

I. System Putins ist zunehmend repressiv aber stabil:

- Keine Anzeichen für Machtverlagerungen in den eigenen Reihen (Präsidial-Administration und Putins Partei Edinaja Rossia)
- Renaissance sowjetischer Machterhaltungsstrukturen: Beispiel Art und Weise der Wahl des Präsidenten bis 2036
- Keine wirklichen Alternativen in Sicht;
- Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung nicht ausreichend, um Machtwechsel herbei zu führen, im Zweifel großes Interesse an Stabilität
- Glück auch: globale Ressourcenknappheit macht den Kreml selbstbewusster

II. Folgen der Stabilität des Systems Putins:

- Stabilität der politischen Strukturen bis hin zu den Regionen
- Entstehung eines Systems von Abhängigkeiten, beginnend beim Präsidenten, sich erstreckend bis in die letzten regionalen Winkel Russlands, vergleichbar mit einer mittelalterlichen Lehenspyramide (Korruptionsanfälligkeit)
- dadurch auch Verkrustungen der wirtschaftlichen Strukturen; die Bedeutung persönlicher Beziehungen wächst gegenüber rechtlichen Rahmenbedingungen

I.2. Einschätzung der Lage: russische Wirtschaftspolitik

I. Rahmendaten der russischen Wirtschaft:

- Rubel zurzeit stabil, abhängig allerdings vom Ölpreis
- Bruttoinlandsprodukt 2021: Russland ca 1,5 Billionen US-$ (Deutschland 3,6 Billion US-$, EU 13 Billionen US-$, U.S.A. 23 Billionen US- $, China 17 Billionen US-$)
- Staatsquote zwischen 50 % und 70 %
- Fokussierung auf Großindustrie insbesondere im Energiebereich, Vernachlässigung der Förderung kleiner mittelständischer Unternehmen
- Arbeitslosenquote:4,3 % November 2021
- Die wichtigsten Außenhandelspartner Russlands China und die EU, U.S.A. weniger

II. Folgen dieser wirtschaftliche Rahmendaten

- Abhängigkeit der russischen Wirtschaft von den Preisen von Öl und Gas (bei etwa 70 Dollar pro Barrel verdient der russischen Fiskus, Ölpreis zurzeit ca. 90 Dollar pro Barrel)
- Tendenziell abnehmende Bedeutung fossiler Rohstoffe, während der nächsten 10-15 Jahren jedoch relative Stabilität

I.3. Einschätzung der Lage: russische Außenpolitik

1990 – 2000	Abschluss zahlreicher Abkommen und Aufbau verschiedener Formate zur Kooperation und Integration Jugoslawienkriege
	Eingreifen in regionalen Konflikten: Abchaisen, Transnistrien, Süd-Ossetien,
2002	USA verlassen ABM-Vertrag
2004	NATO- Osterweiterung, EU-Erweiterung, Orangene Revolution in der Ukraine
2008	NATO Gipfel von Bukarest (Angebot an Georgien und Ukraine), Georgien-Krieg
2014	Euromaidan, Besetzung der Krim, Krieg im Donbass; Reaktion: Sanktionen
2015	Russischer Militäreinsatz in Syrien
2016	Vorwurf des Eingreifens in Wahlen (‚Hybride Kriegsführung'),
2018	Verfolgung Oppositioneller im Ausland (Skripal)
2019	Nach wechselseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung kündigen die U.S.A. den INF-Vertrag
2020	Parteinahme zugunsten von Lukaschenko in Belarus
	Austritt der U.S.A. aus dem open skies Abkommen
2021	Verlängerung des START-Abkommens (‚New Start')
	Truppenaufmarsch an der Grenze zur Ukraine, Entwurf eines Vertrages zur Gewährleistung der Sicherheit

II.1. Problemfelder

I. Westliche Vorwürfe

- Verletzung grundlegender völkerrechtlicher Prinzipien, insbesondere der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Souveränität der Staaten (Ukrainekrise, eingefrorene Konflikte in Moldawien und Georgien)
- fehlende Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen zur Realisierung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten
- Einmischung in Wahlen, Verfolgung Oppositioneller im Ausland

II. Russische Vorwürfe

- Herabstufung Russlands zur ‚Regionalmacht' (Obama)
- Ausdehnung der NATO bis ‚vor die Haustür' Russlands
- Verlust von Sicherheit durch Ende der Rüstungskontrolle
- Versuche, Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion im Kaukasus und Zentralasien durch Partnerschaftsabkommen an die EU zu binden
- Menschenrechtsfragen als Vehikel zur Einmischung in innere Angelegenheiten (‚Politik des regime change')
- Entgegenkommen gegenüber dem Westen hat für Russland keine Vorteile gebracht (PCA-Abkommen mit der EU liegt auf Eis, keine Visa-Erleichterung)

II.2. Problemfelder

II. Deutung der russischen Ziele aus westlicher Sicht:

- Narrativ 1: Russischer Imperialismus, Schaffung einer exklusiven Einflusszone in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, Verhinderung eines erfolgreichen alternativen Modells in der Ukraine, die militärische Besetzung der Ukraine ist strategisches Ziel (aggressives Verhalten)

- Narrativ 2: Fortbestand Russlands als (relativer) Großmacht ist durch das Ende der Abrüstungsverhandlungen und die Expansion der NATO gefährdet, die Verbreitung der Konzepte der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte bedroht die autoritären Strukturen im Innern. Diese Bedrohungen sind abzuwehren. Der Truppenaufmarsch dient in erster Linie dem Ziel, Druck auf diplomatischer Ebene aufzubauen (defensives Verhalten)

III.1. Handlungsoptionen

These 1: Grundlagen der Außenpolitik sind Handlungsoptionen der anderen Seite. Insoweit ist die Option russischer militärischer Operationen eine Möglichkeit, auf die sich die westliche Seite vorzubereiten hat.

Gleichzeitig ist es die Aufgabe der Diplomatie, alternative Optionen auszuloten. Die Zentrale Frage lautet: ist es allein an der russischen Seite, die Spannungen abzubauen und zu dem status quo ante zurück zu kehren oder sollte der Westen in Verhandlungen mit der Bereitschaft eintreten, Zugeständnisse zu machen?

These 2: Die Prinzipien der Souveränität und des Selbstbestimmungsrecht der Nationen sind nicht verhandelbar.

These 3: Die gegenwärtige Krise ist nur lösbar, wenn der Westen unter Einbeziehung der betroffenen Staaten diejenigen Forderungen Russlands zum Gegenstand von Verhandlungen macht, die verhandelbar sind. Dazu gehören Abrüstung, vertrauensbildende Maßnahmen und das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie im Austausch für Gegenleistungen wirtschaftliche Verbesserungen.

III.2. Handlungsoptionen

These 4: Es sollte von Maßnahmen Abstand genommen werden, die eskalierende Wirkung haben (Waffenlieferungen).

These 5: Russland ist unabhängig von der Person des Präsidenten entschlossen, den Status als Großmacht aufrecht zu erhalten. Andernfalls sieht es seine staatliche Souveränität gefährdet. Da Russland die Fähigkeit hat, dieses Interesse durchzusetzen, sollte dies berücksichtigt werden.

These 6: Dem Ziel der Bewahrung des Status einer (relativen) Großmacht ordnet Russland die Werte der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte unter. Die sich daraus ergebenden Fragen sollten getrennt von den Fragen der Sicherheitspolitik behandelt werden.

These 7: Die Versuche zum Aufbau einer gemeinsamen Sicherheitsarchitektur sollten fortgeführt werden.

These 8: Langfristig sollte es angesichts der wachsenden Stärke Chinas das Ziel Deutschlands und der EU sein, Russland stärker an Europa zu binden.

IV.1. Der russische Vertragsentwurf vom 17. Dezember 2021

I. Wesentlicher Inhalt des Vorschlages Russlands:

- Vereinbarung der friedlichen Konfliktlösung, insbesondereim NATO-Russland-Rat (Art. 1 und 2);
- Keine Stationierung von Streitkräften über den Status vom 27.5.1997 hinaus: Russland will die Russland-NATO-Beziehungen auf den Stand von 1997 zurücksetzen (Art. 4); dies hätte theoretisch auch zur Folge, dass Truppen aus den NATO-Ländern Polen und den Baltischen Staaten abziehen müssten
- Verzicht auf die Dislozierung von Mittelstreckenraketen, soweit sich die andere Partei von bedroht fühlen könnte (Art. 5)
- keine Erweiterung der NATO nach Osten, insbesondere nicht auf die Ukraine (Art. 6)
- keine militärischen Handlungen auf dem Gebiet der Ukraine, sowie auf einen noch näher zu bestimmenden Streifen an der Grenze Russlands zur NATO

II. Bewertung:

- Siehe nächste Folie

IV.2. Der russische Vertragsentwurf vom 17. Dezember 2021

II. Bewertung:

- Rückführung der NATO-Russland-Beziehungen auf den Stand vom 27.5.1997: **nicht realistisch**
- Verzicht auf Militärübungen an der Grenze NATO-Russland auf einen festgelegten Streifen: überlegenswert
- Problematik der Verweigerung der Ukraine zum Eintritt in die NATO (Art. 6): die Ukraine ist ein freies Land, kann selbstverständlich einen Aufnahmeantrag stellen, die NATO muss diese aber nicht annehmen. Argumente pro und contra:

Pro Beitritt	Contra Beitritt
Ukraine sein freies Land, das über sein Schicksal selbst bestimmen darf	Nach NATO Statut (Art. 10) zwar grundsätzlich möglich, jedoch zusätzliche Vereinbarung, dass keine Staaten aufgenommen werden, die sich in einer Krise befinden.
gegebenenfalls Schutz vor weiteren Übergriffen Russlands	Provokation Russlands und Gefahr einer militärischen Auseinandersetzung
Eindämmung der Macht Russlands	Destabilisierung der Sicherheitslage in Osteuropa
Schwächung Putins	Ungeklärte Frage von Krim und Ostukraine

IV.3. Der russische Vertragsentwurf vom 17. Dezember 2021

III. **Ergebnis:** Einige Elemente des russischen Vorschlages überlegenswert, einige völlig unannehmbar.

- **Unannehmbar:** Rückführung der militärischen Anwesenheit in den neuen NATO-Staaten Osteuropas auf den Stand vom 27. 5. 1997
- **Völkerrechtlich nicht annehmbar:** Verweigerung der Ukraine, einen Antrag auf Beitrags zu stellen, fraglich ist allerdings der Umgang der NATO-Staaten mit einem solchen Ansinnen: Formulierung der USA: NATO-Beitritt steht gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung
- **Alternative:** Mitgliedschaft in der EU könnte geboten werden, befristeter Aufnahmestopp neuer Mitglieder bei gleichzeitiger Schaffung einer Sicherheitsarchitektur auch für bündnisfreie Staaten
- **Annehmbar:** Wiederaufnahme von Abrüstungsverhandlungen, Festlegung einer entmilitarisierten Zone an der Grenze Russlands zur NATO, Breite muss noch festgelegt werden (100 km)

IV.4. Die amerikanische Antwort vom 26. Januar 2022

Die Vereinigten Staaten haben mit einem Schreiben vom 26.1.2022 auf die russischen Vorschläge reagiert. Die zentralen Aussagen sind die Erklärung der Bereitschaft,

- das Konzept der ‘Unteilbarkeit der Sicherheit zu diskutieren‘
- über Fragen der Stationierung von Raketensystemen und Kampfgruppen in der Ukraine sowie von Mittelstreckenraketen zu verhandeln,
- die gegenseitigen Informations- und Frühwarnsysteme zu verbessern,
- wechselseitige Inspektionsmöglichkeiten einzuräumen und
- Gespräche über Abrüstungsverhandlungen im Bereich von nuklearen Langstrecken-Trägersystemen zu beginnen.

Gleichzeitig wird eine Bereitschaft zur Deeskalation auf russischer Seite und eine Garantie der Anerkennung der Unabhängigkeit und Souveränität der Ukraine und aller anderen europäischen Staaten erwartet.

V.1. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen: bisherige Initiativen der Bundesregierung: Minsk II

I. Verhandlungen im „Normandie“-Format:

- Normandie-Formate seit Juni 2014: Deutschland, Frankreich, Russland und Ukraine
- Wichtigstes Ergebnis bislang: Minsk-II-Übereinkommen vom 15. Februar 2015

II. Grundsätzliche Regelungen:

- Abzug aller schweren Waffen aus der Krisenzone (Ziffer 2)
- Gegenseitiger Gefangenenaustausch (Ziffer 6)
- nach dem Abzug aller Waffen: regionale Wahlen, in Entsprechung mit der ukrainischen Gesetzgebung und dem ukrainischen Gesetz „Über die zeitweilige Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in einzelnen Gebieten der Oblaste Donezk und Lugansk“

III. Webfehler:

- Zunächst Abzug der besetzenden Truppen geplant, dann erst Durchführung der Wahlen in den autonomen Gebieten, Konsequenz: Russland müsste in Vorleistung gehen
- Unabhängige und freie Wahlen in der Ostukraine so gut wie nicht durchführbar; außerdem steht zu befürchten, dass im Falle von Wahlen die gesamte Ukraine in autonome Gebiete zerfallen könnte

V.2. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen: Helsinki und Budapest

I. Schlussakte von Helsinki 1975 und OSZE

- Verpflichtung der Signatarstaaten: Unverletzlichkeit der Grenzen, zur friedlichen Regelung von Streitfällen, zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sowie zur Wahrung der Menschenrechte
- Institutionalisierung durch OSZE 1995

II. Budapester Memorandum 1994

- Russland verpflichtet sich gegenüber Weißrussland, Ukraine und Kasachstan, die bestehenden Grenzen zu beachten; als Gegenleistung dazu erklären die genannten Länder Nuklearwaffenverzicht
- Dieses Übereinkommen wurde von Russland auf jeden Fall verletzt
- **Problem:** immer wieder steht die Behauptung im Raum, es sei Russland versprochen worden, die NATO nicht auf das Gebiet der Sowjetunion auszuweiten.

III. Ergebnis:

- Das Budapester Übereinkommen wurde nicht eingehalten, die Schlussakte von Helsinki geht von einer vollkommen anderen europäischen und geopolitischen Konstellation aus. Daher nahliegend, eine neue Sicherheitsstruktur zu schaffen.

V.3. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen:
3. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa notwendig

I. **Schlussakte von Helsinki 1975 sowie Budapester Memorandum 1994 nicht ausreichend für die gegenwärtige politische Machtverteilung**

II. **Auch OSZE bislang nicht in der Lage, die Situation zu entschärfen**

II. **Neues KSZE-Folgeabkommen notwendig: Interessen der Protagonisten**

I

Russlands	Europas	Der Ukraine
Keine Ausdehnung der NATO	Stabilität in Europa	Wiederherstellung der nationalen Integrität
Ukraine nicht in die NATO	Dürfte dem NATO Beitritt neutral gegenüberstehen	Strebt die NATO
Restitution auf den Zustand von 1997	Beibehaltung des status quo	Öffnung nach Westen und Entwicklung wie in westl. Ländern
Respekt Verhandlungen auf Augenhöhe mit dem Westen	Europa auf der Augenhöhe mit den USA und Russland	Es soll nicht über den Kopf der Ukraine hinweg entschieden werden

V.4. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen: Neue Sicherheitsstruktur: Ukraine mit sicherheitspolitischen Sonderstatus

I. Abwägung der Interessen

- **Für Russland** dürfte die Eindämmung der NATO bzw. der nicht Beitritt der Ukraine Priorität haben, ansonsten auch die Verhandlung auf Augenhöhe, die Restitution auf den Zustand von 1997 dürfte Verhandlungsmasse sein
- Man kann der Ukraine nicht verbieten, einen Antrag auf Aufnahme in die NATO zu stellen. Um aber einen weiteren Konflikt zu vermeiden, könnte man der Ukraine einen Sonderstatus innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung zubilligen
- Für die EU kommt es vor allem auf die Stabilität in der Region an, sowie auf die friedliche Lösung der Konflikte
- Für die Ukraine spielt die eigene Sicherheit die große Rolle, wahrscheinlich aber auch die wirtschaftliche Prosperität gebietsmäßige Restitution

II. Folge aus dieser Interessenabwägung: neue Europäisches Sicherheitskonzept

- Siehe nächste Folie

V.5. Ausblicke, Szenarien, Handlungsoptionen: Neue Sicherheitsstruktur

II. Folge aus dieser Interessenabwägung: neue Europäisches Sicherheitskonzept

- Festschreibung eines neutralen Sonderstatus der Ukraine: Möglichkeit in die EU zu gelangen, bei gleichzeitiger sicherheitspolitischer Neutralität; ein solcher Sonderstatus könnte auch verteidigungspolitisch von Bedeutung sein bzw. die Sicherheit der Ukraine garantieren.
- Sicherheitsgarantie Russlands für die Ukraine und für andere osteuropäischen Staaten, insbesondere Baltikum und Polen
- Einsetzung eines gegenseitigen Kontrollgremiums
- Festlegung einer demilitarisierten Zone
- Einsetzung eines NATO-Russland-Rates und eines EU-Russland Rates, die nicht in Krisenfällen ausgesetzt werden, sondern insbesondere dann tagen: Tagung auf Augenhöhe
- Perspektive bzw. Angebot Russland: gemeinsamer Binnenmarkt zumindest für bestimmte Produkte

III. Nicht berücksichtigt werden bei diesem Konzept:

- Restitutionsforderungen Russlands auf den Stand von 1997,
- Beitrittsforderungen der Ukraine

Quellen (Auszug)

Von Fritsche Putins Angst vor dem schwarzen Schwan, Cicero 2/22

Lukyanov Stakes are high over Ukraine crisis, but Putin is 'not a gambler', Interview on ‚conflict zone', deutsche Welle 3.2.2022

Polianskii Russia's Dissociation from the Paris Charter-Based Order: Implications and Pitfalls. Russia in Global Affairs, 19(4), pp. 36-58.

Trenin «Оба сценария предполагают определенную цену и сопряжены с рисками» Kommersat 25.1.2022 https://www.kommersant.ru/doc/5181967, Übersetzung in dékoder „Der Moment ist gekommen, in dem die Verliererseite des Kalten Krieges Respekt Fordert" https://www.dekoder.org/de/article/russland-ukraine-nato-sicherheitsgarantien

Umland Kein fauler Kompromiss, Osteuropa Nr.8-9/2021, S. 61

Varwick Der Westen muss Russland eine Brücke bauen FAZ 17.1.2022, S. 8

Ostinstitut / Wismar

Prof. Dr. jur. Andreas Steininger

Institut für Recht, Wirtschaft und Handel im Ostseeraum e.V.
(Ostinstitut Wismar)
Postfach 1210
23952 Wismar
Tel. + 49 (0) 3841 753 75 17
Fax. +49 (0) 3841 753 7131
Email: andreas.steininger@ostinstitut.de
Internet: www.ostinstitut.de

Ostinstitut / Wismar

Prof. Dr. jur. Hans-Joachim Schramm

Institut für Recht, Wirtschaft und Handel im Ostseeraum e.V.
(Ostinstitut Wismar)
Postfach 1210
23952 Wismar
Tel. + 49 (0) 3841 753 72 86
Fax. +49 (0) 3841 753 7131
Email: joachim.schramm@ostinstitut.de
Internet: www.ostinstitut.de