



EINE NEUE OSTEUROPA-POLITIK FÜR DEUTSCHLAND.

Eingereicht von: Dr. Sabine Fischer, Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik

Am 30. August 2022 starb Michail Gorbatschow. Viele Nachrufe betonten, er habe Europa 30 Jahre Frieden geschenkt. Der Zeitpunkt seines Todes könnte nicht symbolischer sein: Die Phase des Friedens in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist vorbei. Dabei waren Frieden und Stabilität zuletzt ohnehin ein Privileg West- und Mitteleuropas. Die Gesellschaften Osteuropas erleben schon seit zwei Jahrzehnten wachsende autoritäre Regression und Repression, Gewalt und Bedrohung durch die aggressiver werdende russische Politik.

Der erneute russische Einmarsch am 24. Februar 2022 hat die seit 2014 andauernde Aggression gegen die Ukraine in einen mehrfachen Vernichtungskrieg verwandelt:

- Die russischen Streitkräfte zerstören systematisch Städte und Dörfer, wirtschaftliche, medizinische und andere kritische Infrastruktur und vor allem: Menschenleben.
- All das zielt auf die Vernichtung der Ukraine als unabhängigen Staat.
- Die russische Aggression richtet sich gegen die regelbasierte europäische und internationale Ordnung.

Osteuropa-Politik muss von nun an die Erkenntnis zugrunde legen, dass die geopolitische Situation in Europa sich grundlegend verändert hat. Eine Rückkehr zum Status Quo vor dem 24. Februar 2022 ist ausgeschlossen. Deshalb müssen Grundannahmen revidiert, Prioritäten neu geordnet und Instrumente zu ihrer Umsetzung entwickelt werden.

Der Krieg gegen die Ukraine

Der Krieg hat die Ukraine und mit ihr Europa in eine Situation grundlegender Unsicherheit versetzt. Alle weiteren Entwicklungen hängen von seinem – bislang offenen – Ausgang ab. Zwei Szenarien sind denkbar:¹

1. Die angegriffene Ukraine erreicht ihr Ziel und bleibt ein souveräner sowie politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich (über)lebensfähiger Staat mit einer eigenständigen Außenpolitik.
2. Russland bringt weite Teile des ukrainischen Staatsgebiets unter dauerhafte militärische sowie den ukrainischen Staat unter politische Kontrolle. Die Ukraine wird, ähnlich wie Belarus, Teil der russischen politischen und (Un)Sicherheitssphäre.

¹ Zwischenzustände wie ein stagnierender Stellungskrieg, instabile Waffenpausen oder Waffenstillstände werden hier außer Acht gelassen, weil in ihrem Fall von einer Wiederaufnahme der Kampfhandlungen ausgegangen werden müsste.



Tritt Szenario 1.) ein, werden das Verhältnis zu Russland und die Sicherheitslage in Europa angespannt bleiben. Der Wiederaufbau der Ukraine wird Jahre dauern und mit hohen Kosten verbunden sein. Dieses Szenario birgt jedoch die Chance, die Ukraine und die östliche Nachbarschaft politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und weiter zu integrieren – während die russischen neo-imperialistischen Ambitionen in die Grenzen gewiesen würden.

Sollte am Ende des Krieges Szenario 2.) stehen, wird Russland sich in seiner aggressiven, revisionistischen und irredentistischen Politik bestärkt sehen. Auf dem Gebiet der Ukraine wird sich ein Sicherheitsvakuum in Gestalt eines (mit den Diktaturen in Russland und Belarus eng verbundenen) Unrechtsregimes entwickeln, das wahrscheinlich im ständigen Kampf mit einer Untergrundbewegung stünde. Die sicherheitspolitische Grauzone an den Ostgrenzen der EU wird sich vervielfachen. Russische Angriffe auf andere Nachbarstaaten könnten nicht ausgeschlossen werden. Die Folgen wären hochgradige politische und wirtschaftliche Instabilität in der gesamten Region, anhaltende Flucht und Vertreibung, sowie mögliche weitere bewaffnete Konflikte in Osteuropa.

Es geht deshalb in der Ukraine nicht nur um die Verteidigung demokratischer und liberaler Werte, sondern auch um harte Sicherheitsinteressen. Deutschland und die EU haben sich mit dem Beginn des russischen Einmarsches hinter die angegriffene Ukraine gestellt und sie seither in hohem Maße politisch, wirtschaftlich und militärisch unterstützt. Deutsche Politik sollte darauf ausgerichtet sein, mit allen zur Verfügung stehenden militärischen, politischen und wirtschaftlichen Mitteln Szenario 1.) herbeizuführen. Der Kriegsausgang zugunsten des unabhängigen ukrainischen Staates ist die Grundvoraussetzung für jede Strategie zur Restabilisierung Europas. Eine solche Strategie sollte sich, im Sinne einer neuen Priorisierung von Osteuropa-Politik, in drei konzentrischen Kreisen entfalten: gegenüber der Ukraine, Moldau und Georgien, dem „Rest“ der östlichen Nachbarschaft, und Russland.

Fokus Ukraine, Moldau und Georgien

In der neuen geopolitischen Realität ist die wichtigste Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität nicht mehr die Verständigung mit Russland, sondern die effiziente Integration der dazu bereiten Staaten und Gesellschaften in der östlichen Nachbarschaft. Die Östliche Partnerschaft-Politik der EU hat dafür seit 2009 einiges geleistet. Für die jetzigen Herausforderungen hält sie aber keine adäquate Antwort mehr bereit. Folgerichtig hat die EU Ende Mai entschieden, der Ukraine und Moldau den EU-Kandidatenstatus zu verleihen und Georgien explizit eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Diese Entscheidung war geopolitisch, entsprach also nicht der traditionell technischen Konditionalitätslogik der EU. Sie ist ein klares politisches Signal der Solidarität mit den von Russland angegriffenen oder



bedrohten Staaten. Gleichzeitig wird der Weg zum EU-Beitritt sich hinziehen – schon, weil die Dauer des Krieges unklar ist. In den kommenden Jahren muss deshalb der Weg vom Ist-Zustand zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen strategisch gestaltet werden. Spürbare Fortschritte in unterschiedlichen Bereichen können den EU-Integrationswillen in der Ukraine, Moldau und Georgien stärken und so ihre politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme stabilisieren.

Osteuropa-Politik sollte deshalb vier Prioritäten verfolgen:

1. Befriedung, Stabilisierung und Wiederaufbau der Ukraine.
2. Schrittweise Integration aller drei Länder in PESCO und GASP, inklusive erweiterten Engagements auf der politischen Ebene, andere Maßnahmen z. B. über die European Peace Facility und bilateral um ihre Verteidigungsfähigkeit zu stärken; interne Konfliktbearbeitung (Ukraine: in Abhängigkeit vom Kriegsende; Moldau: Transnistrien; Georgien: Abchasien und Südossetien).
3. Schrittweise Integration in den EU-Binnenmarkt und in die Umsetzung des European Green Deal mit dem doppelten Ziel der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung sowie der Energieunabhängigkeit von Russland.
4. Querschnittskomponente: systematische Einbeziehung der (im regionalen Vergleich weit entwickelten und professionalisierten) Zivilgesellschaften in die Umsetzung und Überprüfung von Maßnahmen in den drei zuvor genannten Bereichen.

Der „Rest“ der östlichen Nachbarschaft

Die Konstellationen in den übrigen Staaten der östlichen Nachbarschaft schränken die Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands und der EU empfindlich ein: Belarus ist seit der Niederschlagung der demokratischen Revolution im August 2020 de facto Teil des russischen (Un)Sicherheitsraumes. Armenien ist hochgradig von Russland abhängig und kaum in der Lage, sein durchaus vorhandenes Interesse an engen Beziehungen mit der EU zu verfolgen. Der repressive Petrostaat Aserbaidschan hatte nie ein ausgeprägtes Interesse an Annäherung mit der EU.

Jede Politik gegenüber Belarus geht quasi in der Russlandpolitik auf. Mit Armenien sollte vorsichtig nach Möglichkeiten des Engagements gesucht werden. Die Beziehungen mit Aserbaidschan können bei der Überbrückung von Energieengpässen in den kommenden Jahren eine Rolle spielen – sie werden aber transaktional bleiben.

Wichtig ist die weitere Bearbeitung des Berg-Karabach-Konflikts mit seiner überregionalen Eskalationsgefahr. Der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, hat seit 2020 die EU als Vermittlerin in diesem Konflikt erfolgreich wieder ins Spiel gebracht – diese Bemühungen sollten unterstützt und weiterentwickelt



werden. Der Fokus deutscher und europäischer Osteuropa-Politik muss aber auf der Ukraine, Moldau und Georgien liegen. Wenn sie mit Hilfe der EU auf dem Weg zum Beitritt sichtbar erfolgreich vorankommen ist nicht auszuschließen, dass dies auch in den Nachbargesellschaften Auswirkungen hat – erinnert sei an die demokratische Revolution in Belarus, die Machthaber Lukaschenka nur noch mit aus Moskau gesponserter, brutaler Gewalt unterdrücken konnte.

Russland: Gegner bis auf weiteres

Am 24. Februar 2022 ist das ohnehin rissige Fundament der bisherigen deutschen Russlandpolitik endgültig zerborsten. Bereits die Annexion der Krim 2014 und die autoritären Tendenzen in Russland hatten zu Entfremdung geführt. Dennoch beharrten aufeinander folgende deutsche Regierungen auf engen wirtschaftlichen Beziehungen und politischem Engagement mit Russland – häufig entgegen der Überzeugungen anderer EU-Mitgliedsstaaten und weiter Teile der Expert:innen-Community.

Die neue Russlandpolitik muss die Annahme zugrunde legen, dass die aggressiv imperialistische russische Außenpolitik überwiegend innenpolitisch determiniert ist. Im vergangenen Jahrzehnt stützte der russische Staat sich immer stärker auf Nationalismus und Großmachtpolitik, um die ausbleibende wirtschaftliche Performanz als Legitimationsquelle gegenüber der eigenen Gesellschaft zu ersetzen. Diese interne Dynamik darf bei der Analyse der Kriegsursachen nicht übersehen werden. Das bedeutet nicht, dass westliche Politik in den vergangenen Jahrzehnten ohne Fehler gewesen wäre. Den wachsenden Konflikt zwischen den expansiven russischen Großmachtsansprüchen und dem Streben vieler Nachbarstaaten nach Souveränität und euro-atlantischer Integration hat sie aber weder bedingt noch hätte sie ihn verhindern können.

Im Umkehrschluss bedeutet das auch: Die russische Außenpolitik wird sich nicht ändern, solange das gegenwärtige (oder ein ihm ähnliches) Regime in Moskau an der Macht ist. Für dieses Regime ist die Isolation vom und die Gegnerschaft mit dem Westen ein Kernelement seiner Herrschaft. Die jetzt noch rasanter wachsende Abhängigkeit von China nimmt es billigend in Kauf; sie steht seinem kurzfristigen Interesse am Machterhalt nicht entgegen. Deshalb müssen im Verhältnis mit Russland bis auf Weiteres Abschreckung und Eskalationsmanagement im Vordergrund stehen. Zur Abschreckung gehören die Sanktionen, die beibehalten und gegebenenfalls erweitert werden müssen. Wichtiger noch ist die Stärkung der eigenen ebenso wie der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine, Moldaus und Georgiens. Es ist Teil von Abschreckung, den Sieg Russlands in der Ukraine zu verhindern. Um Eskalationsmanagement betreiben zu können müssen diplomatische Gesprächskanäle offengehalten werden. Hier geht es vor allem darum, der russischen Seite die Konsequenzen weiterer möglicher Eskalationen auch im nuklearen Bereich vor Augen zu führen. Die Erwartungen an solche Kontakte

Zeitenwende



sollten auf niedrigstem Niveau gehalten und der Begriff „Dialog“ ganz aus dem Sprachgebrauch gestrichen werden.

Deutschland gehörte immer zu den EU-Mitgliedsstaaten, die großen Wert auf den Austausch mit der russischen Gesellschaft gelegt haben. Das sollte auch in Zukunft eine Priorität bleiben. Allerdings wird ein wesentlicher Teil dieses Engagements außerhalb Russlands stattfinden müssen, solange das derzeitige diktatorische Regime stabil bleibt und unabhängige Zivilgesellschaft zur Emigration zwingt. Im Hinblick auf die Unterstützung politisch Verfolgter und Geflohener ist bereits einiges geschehen. Aber bürokratische Hürden bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln erschweren deren Situation und konterkarieren politische Willensbekundungen. Die politischen Verhältnisse in Russland lassen nur noch wenige Nischen für die Zusammenarbeit mit im Land verbliebener Zivilgesellschaft. Diese Nischen müssen mit äußerster Vorsicht bespielt werden. Der Petersburger Dialog hat sich wegen seiner Geschichte und seiner Nähe zum russischen Staat überlebt und sollte durch Formate ersetzt werden, die den jetzigen Realitäten gerecht werden.

.....

Deutschland kommt auch bei der Neuformulierung der Osteuropa-Politik der EU besondere Verantwortung zu. Es ist der größte und mächtigste EU-Mitgliedsstaat. Berlin hat durch seine Russland- und Energiepolitik der vergangenen Jahrzehnte beträchtlich zu der wirtschaftlichen Zwangslage beigetragen, in der Deutschland und mit ihm die EU sich nun befinden. Die Ankündigung der „Zeitenwende“ hat der deutschen Bundesregierung bei den europäischen und transatlantischen Partnern ein positives Echo gefunden. Ihre Umsetzung vor allem im Hinblick auf die militärische Unterstützung der Ukraine bleibt jedoch bislang hinter den Erwartungen zurück, verursacht Unruhe und Vertrauensverlust. Es ist von großer Bedeutung, dass Deutschland diesen Weg zügiger beschreitet, seine neuen osteuropapolitischen Prioritäten klar und deutlich kommuniziert und andere EU-Mitgliedsstaaten „mitnimmt“. Deutsche Führung in diesem Sinne ist nicht nur wünschenswert, sondern notwendig.