

# Matthias Dembinski, Hans-Joachim Spanger

## Pluraler Frieden

### Leitideen für eine neue Russlandpolitik

Seit der Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine sind die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen konfrontativ. Um eine militärische Eskalation zu vermeiden und Sicherheit in Europa zu garantieren, müssen neue Wege beschritten werden. Der Westen sollte sich von der Strategie des „Liberalen Friedens“ verabschieden, die seit 1990 auf Russlands Anpassung an die liberalen Normen des Westens und die Integration in die westlichen Institutionen setzte. Stattdessen plädieren wir für das Leitbild eines „Pluralen Friedens“. Wir setzen auf Frieden durch Dissoziation. Die normativen Differenzen mit Russland sollten anerkannt werden. Eine klare Abgrenzung ist Voraussetzung dafür, dass neue Grundlagen für eine stabile Kooperation geschaffen werden können. Dazu gehört, Russland glaubwürdig zu versichern, dass die Ukraine und andere Staaten der Region nicht in die EU und die NATO aufgenommen werden.

Die Annexion der Krim und der Krieg im Donbass haben Russland und den Westen in eine tiefe Konfrontation gestürzt. Sie hat ein Eskalationspotential, das in seiner Dynamik viele Beobachter an die (Un-)Zeiten des Kalten Krieges erinnert. Nach dem etablierten Interaktionsmuster reagiert Russland auf jede Sanktion mit gleicher Münze; auf jede militärische Maßnahme der NATO mit einer Gegenmaßnahme und vice versa. Weitere Drehungen dieser Eskalationsspirale sind unschwer vorstellbar: auf westlicher Seite etwa die permanente Stationierung größerer (potenziell auch nuklearfähiger) NATO-Verbände in den neuen Mitgliedstaaten und Waffenlieferungen an die Ukraine; auf russländischer Seite die grenznahe Stationierung taktischer Nuklearwaffen und die Aufkündigung des INF-Vertrags vom Dezember 1987. Ein Ausweg ist nicht zu erkennen. Auch im Kalten Krieg benötigte die NATO vierzig Jahre und einige brandgefährliche Situationen, um die Sowjetunion „totzurüsten“. Es ist folglich höchste Zeit, gründlicher zu reflektieren, warum beide Seiten in diese zunehmend militarisierte Konfrontation geraten sind und welche Wege aus ihr heraus führen können.

---

**Matthias Dembinski** (1958), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Projektleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt/Main

**Hans-Joachim Spanger** (1953), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Programmbereichsleiter der HSFK, Frankfurt/Main

Von Hans-Joachim Spanger erschien in OSTEUROPA u.a.: Unheilige Allianz. Putin und die Werte, in: OE, 1/2014, S. 43–62. – Kooperation tut not! Wider die Blindheit der Putin-Feinde, in: OE, 7/2013, S. 169–187. – Doppelstrategische Unentschiedenheit. USA, NATO, Russland und Europas Sicherheit, in: OE, 2/2012, S. 37–51.

Der vorliegende Beitrag ist eine Kurzfassung von: Matthias Dembinski, Hans-Joachim Spanger: „Pluraler Frieden“. Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik. Frankfurt a.M. 2017 [= HSFK-Report, 2/2017], <[www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_publicationen/report0217.pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/report0217.pdf)>.

## Die Wege trennen sich

Einigkeit besteht darin, dass sich in der Ukraine-Krise lange aufgestaute Spannungen entluden. Umstritten sind die Ursachen der Entfremdung. Das russische Narrativ macht den Westen und seine verfehlte Politik der NATO- und EU-Erweiterung verantwortlich. Die westliche Begünstigung des aus russischer Sicht als Staatsstreich einzustufenden Machtwechsels in Kiew habe das Fass endgültig zum Überlaufen gebracht. Das westliche Narrativ verortet die Ursachen der Konfrontation in Putins autoritärer Wende, die zu ihrer innenpolitischen Absicherung des außenpolitischen Gegners bedürfe. Beide Seiten argumentieren spiegelbildlich deterministisch und systemisch: Russland unterstellt dem Westen ein Interesse an der Konfrontation, um so seine internationale Hegemonie zu verteidigen (im populären US-Jargon heißt dies: Verteidigung der „rule-based international order“). Der Westen unterstellt Russland ein Interesse an der Konfrontation zur Verteidigung des autoritären Regimes und seiner begrenzten Herrschaftsressourcen (im populären russischen Jargon heißt dies: Verteidigung der eigenen Souveränität durch die Abwehr eines farbenrevolutionären Regimewechsels). Beide Seiten stimmen darin überein, dass die jeweils andere die alleinige Verantwortung für die Entwicklung trage und die Konfrontation unausweichlich war.

Im Unterschied dazu gehen wir davon aus, dass der Zuspitzung des Konflikts fraglos strukturelle Ursachen zugrunde liegen, bei denen es im Kern um die Auseinandersetzung über Gestalt und Gestaltung der internationalen Ordnung geht. Allerdings wurde das Verhalten der Akteure dadurch nicht determiniert. Auch sind die Konfliktgegenstände keineswegs so gelagert, dass sie eine solche Konfrontation rechtfertigen oder Auswege aus ihr verbauen würden. Zwar dient der „Kalte Krieg“ seit 2007 immer wieder und seit 2013 durchgängig zur Charakterisierung der neuen Ost-West-Beziehungen. Tatsächlich aber gibt es heute weder einen ideologisch aufgeladenen Systemkonflikt, noch lassen sich die Beziehungen auch in ihrer konfrontativen Variante als Drehachse des internationalen Systems und dessen Organisationsprinzip darstellen. Vielmehr hat sich das Spannungsniveau des aktuellen Konflikts weitgehend von seinen Gegenständen entkoppelt.

Zudem ist der Weg in die aktuelle Krise von einer Reihe verpasster Chancen gepflastert, angefangen vom Versäumnis der NATO, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Kraft zu setzen oder von der amerikanischen Intransigenz in der Rüstungskontrolle bis zur Entscheidung der EU, die Neuaufgabe des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland zu verschleppen. Allerdings signalisieren diese Fehlleistungen eine grundlegende Disposition, die wir als Schlüsselmoment für das westliche (Konflikt-)Verhalten diagnostizieren.

## Der „Liberale Frieden“ in der Sackgasse

Die westliche Politik gegenüber Russland folgte einer Strategie, die sich als „Liberaler Frieden“ bezeichnen lässt und dabei auf Transformation und Integration setzte – verstanden als Anpassung an die liberalen Normen des Westens und Integration Russlands in die liberalen Institutionen. Am Beginn standen mit der Pariser Charta der KSZE von 1990 scheinbar konsensuale Normen und Regeln, die der Transformation Adressaten

und Richtung vorgaben. Die Charta verkündete „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ in Europa und verpflichtete die Mitgliedstaaten, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“. Diesen liberalen Normen der politischen Ordnung entsprachen die internationalen Normen der Gleichheit aller Staaten und der Freiheit der Bündniswahl.

Tatsächlich jedoch setzten bereits in der Frühphase beide Seiten unterschiedliche Akzente. Der Westen pochte auf Demokratisierung und Ausdehnung der westlichen Sicherheitsorganisationen. Russland insistierte dagegen auf das ebenfalls in der Pariser Charta niedergelegte Prinzip der gemeinsamen Sicherheit, aus dem es Mitgestaltungsansprüche ableitete. Auch wehrte sich Russland mit wachsendem Nachdruck, subaltern in diese liberale Ordnung eingefügt zu werden und beharrte stattdessen darauf, gleichberechtigt sowie unter Anerkennung normativer Differenzen zu kooperieren. Obwohl Moskau von Anbeginn seinen Widerstand gegen die Erweiterung der NATO aktenkundig machte, weigerte sich der Westen, die realen normativen Gegensätze zur Kenntnis zu nehmen, da das liberale Ordnungsmodell und die darauf gestützte Politik im Sinne der gemeinsamen Festlegungen als alternativlos galten. Das erklärt, warum der Westen russische Einwände, Sicherheitsbedürfnisse und Statuswünsche nonchalant ignorierte und selbst die Ausdehnung der westeuropäischen Institutionen bis an die russische Grenze als Win-Win-Strategie präsentierte, obwohl Moskau in ihnen bestenfalls ein Platz in der zweiten Reihe angeboten wurde. Vor diesem Hintergrund galt Russlands Widerstand in den 1990er Jahren als Ausdruck der Transformationswirren und mangelnder Einsichtsfähigkeit. Heute interpretiert sie der Westen als Ausdruck der russischen Abkehr von den einst gemeinsam ratifizierten demokratischen Prinzipien.

In dem Maße, in dem Russland gegen diese ihm zuge dachte Rolle opponierte, sich vom politischen Westen verabschiedete und ein alternatives Herrschaftsmodell eurasischer Provenienz und Orientierung propagierte, traten die Widersprüche des Programms liberaler Transformation offen zutage. Statt dem proklamierten Ziel des „Europe, whole and free“ zu dienen, riss die wertebasierte Strategie neue Gräben auf, verwandelte sich in eine Einflusszonenpolitik und führte für alle Beteiligten zu steigenden Kosten.

Darüber hinaus wurde spätestens mit der Unterzeichnung der Assoziationsabkommen der Europäischen Union mit den östlichen Nachbarn der Widerspruch zwischen der vertraglich fixierten Annäherung der östlichen Partner an den Westen und ihrer realen Transformationsbereitschaft unübersehbar. Das lässt sich plastisch am Beispiel Moldawiens studieren: Von Brüssel lange Zeit in eklatanter Selbstverleugnung als Leuchtturm der Transformation nach EU-Skript gefeiert, hat sich dort tatsächlich eine Kleptokratie etabliert, die gerade von den nominellen EU-Sympathisanten getragen wird. Und auch in der Ukraine vollzieht sich die Transformation im Rhythmus der Echternacher Springprozession. Es ist völlig offen, ob sie gelingt.

Schließlich zeigen sich in zunehmender Schärfe Widersprüche zwischen der Verpflichtung anderer Staaten auf die normativen Ziele des Liberalen Friedens und der politischen Realität in den Ländern, die diese normativen Ziele verkörpern und für sie einstehen sollten, den Mitgliedern von NATO und EU. So sind diese selbst nicht gegen die Wiederkehr von Spielarten der illiberalen Demokratie gefeit. Hatte der Westen ursprünglich geglaubt, mit der NATO Sicherheit nach Osten zu exportieren, tatsächlich aber antirusische Reflexe importiert, so exportierte die EU nur sehr begrenzt liberale Ordnungen der Politik und Wirtschaft, importierte aber zusehends, was Viktor Orbán in Ungarn als

„illiberale Demokratie“ bezeichnet und Jarosław Kaczyński in Polen mit gleicher Verve praktiziert.

Schließlich sinkt auch in den Kernländern des politischen Westens die Bereitschaft, sich zugunsten des Transformationsprogramms zu engagieren. In den Niederlanden konnten EU-kritische Bewegungen eine Abstimmung über das Assoziationsabkommen der EU mit der Ukraine durchsetzen und erhielten für ihren Aufruf, die „undemokratische EU“ und ihren „Expansionsdrang“ abzustrafen, am 6. April 2016 eine deutliche Mehrheit. Vorbehalte in Deutschland und anderen EU-Staaten erzwangen eine Verschiebung und Konditionierung eines symbolisch besonders wichtigen Teils des Assoziationsabkommens, des sogenannten Mobilitätsabkommens zur Abschaffung der EU-Visapflicht. Hinzu kommt, dass die Selbstverständlichkeit, mit der die Europäische Union beanspruchte, den europäischen Kontinent zu repräsentieren, mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU dahin ist – auch weil es wenig Sinn ergibt und schwer zu verkraften ist, die EU um hilfsbedürftige Länder zu erweitern, wenn ihr die Leistungsstarken den Rücken kehren.

Es hat lange gedauert, bis diese ernüchternden Erkenntnisse in Berlin oder Brüssel angekommen sind, verarbeitet sind sie damit aber noch lange nicht. Was aus ihnen für die westliche Politik folgt, ist völlig offen – zumal es nicht um temporäre Irritationen oder kosmetische Korrekturen geht, sondern um eine fundamentale Herausforderung.

## Paradigmenwechsel: Plädoyer für einen „Pluralen Frieden“

Vor dem Hintergrund der wachsenden Widersprüche, mit denen das Konzept des „Liberalen Friedens“ konfrontiert ist, und den fragwürdigen Erfolgsaussichten seiner Umsetzung, schlagen wir mit dem „Pluralen Frieden“ ein alternatives Leitbild vor. Es setzt darauf, Frieden durch Dissoziation zu erreichen.<sup>1</sup> Dissoziation bedeutet dabei nicht, wie jenseits des Atlantiks neue Mauern zu errichten; vielmehr geht es um die klare Demarkation von Rechten und Pflichten. Der Grundgedanke ist einfach. Da der Anspruch, Frieden durch sukzessives Amalgamieren normativ unterschiedlicher Staaten erreichen zu wollen, zu wachsenden Friktionen führt, schlagen wir vor, Frieden durch Anerkennung normativer Differenz und Abgrenzung zu sichern – und dadurch der Kooperation eine neue stabilere Grundlage zu verschaffen. Dieses Leitbild des Pluralen Friedens knüpft an die Erfahrungen der Entspannungspolitik der 1970er Jahre an, deren Ziel und Chance darin bestand, (fundamentale) Differenz nicht durch Konfrontation in Frage zu stellen und dadurch faktisch zu zementieren, sondern diese anzuerkennen, um sie sukzessive zu überwinden. Im Leitbild des „Pluralen Friedens“ werden die historischen Erfahrungen an die heutigen Verhältnisse angepasst, die sich durch ein weitaus komplexeres Muster von Abgrenzung und Interdependenz auszeichnen.

Die Anknüpfung an die Lehren aus der Entspannungspolitik erfordert wie damals eine Entideologisierung der Politik. Hans Morgenthau hatte schon früh und in der Hochzeit des Kalten Krieges die geforderten verantwortungsethischen Prämissen mit der Kategorie der „Klugheit“ in die internationale Politik übersetzt. Danach gibt es „keine politische

<sup>1</sup> Zur Dissoziation als Friedensstrategie: Werner Link: Überlegungen zu einer strukturellen Konflikttheorie, in: Gert Krell, Harald Müller (Hg.): Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen. Frankfurt/Main 1994, S. 99–115.

Moral ohne Klugheit – d.h. ohne Berücksichtigung der politischen Folgen eines anscheinend moralisch vertretbaren Vorgehens“. Das schloss bei ihm eine prinzipielle Absage an die – verständliche und gängige – Neigung aller Nationen ein, „ihr eigenes Streben und Handeln in den Mantel universeller sittlicher Ziele zu hüllen“, was wiederum „zu jener Verzerrung des Urteils [führt], die in blindem Kreuzzugeifer Nationen und Zivilisationen zerstört – im Namen sittlicher Grundsätze, Ideale oder Gottes“.<sup>2</sup>

Die eigenen moralischen Prinzipien in Einklang zu bringen mit den eigenen Interessen sowie den Interessen des normativ Anderen, um auf dieser Basis Gewaltanwendung zu vermeiden und wo möglich Kooperation zu organisieren, bildete für Morgenthau die eigentliche Richtschnur ethischen Handelns. Das gilt im Grundsatz auch heute. Das Paradigma des Pluralen Friedens erkennt an, dass Russland so ist und vorläufig so bleiben wird, wie es ist, und dass dennoch gedeihliche, das heißt zunächst und in erster Linie friedliche, darüber hinaus aber auch kooperative Beziehungen mit diesem normativ Anderen anzustreben sind. Die Alternative wäre eine Politik des Regimewechsels.

Neben dem Handlungsprinzip der politischen Ethik und Klugheit erfordert das Programm des Pluralen Friedens aber auch Standards, denn nicht jede normative Differenz ist tolerabel. Hier orientiert sich der Plurale Frieden an John Rawls Überlegungen zur internationalen Gerechtigkeit. Er definiert ordnungspolitische Prinzipien, auf die sich liberale und solche illiberale Staaten einigen können, die Kriterien von „well-ordered hierarchical societies“ entsprechen.<sup>3</sup> In gleicher Weise benötigt auch der Plurale Frieden Regeln des Umgangs in einem normativ heterogenen Europa. Dabei nimmt er eine Neugewichtung zwischen der bislang prägenden Alternative vor, entweder die normativen liberalen Prinzipien durchsetzen zu wollen oder in prinzipienlosen Pragmatismus zu verfallen. Und er basiert auf der Erkenntnis, dass der Weg in die gegenwärtige Konfrontation weder alternativlos war, noch dass die Konfliktgegenstände das aktuelle Spannungsniveau plausibel begründen können.

## Dissoziation – wo und wie?

Statt auf der Durchsetzung der liberalen Werte zu beharren und den normativ Anderen allein an diesem für ihn unerquicklichen und potentiell unerreichbaren Maßstab zu messen, setzt der Plurale Frieden auf Anerkennung des Status quo. Er gründet folglich auf eine dissoziative Strategie in jenen Bereichen, die sich als besonders konfliktträchtig erwiesen haben, will jedoch bestehende Interdependenzen nicht beseitigen, sondern vertiefen und gemeinsamen Regeln unterwerfen. Das korrespondiert mit Überlegungen russischer Kollegen, die ebenfalls für ein „Detachment“ als Konfliktvermeidungsstrategie plädieren und dies vor allem mit der aus dem 19. Jahrhundert vertrauten Frustration begründen, dass Russland auch in den 25 Jahren nach dem Kalten Krieg daran scheiterte, ein integraler Teil Europas zu werden. Allerdings leiten sie daraus anders als zahlreiche russische Denker in der Vergangenheit keinen russischen Sonderweg ab. Vielmehr wenden sie sich sowohl gegen das „Danilevskij-Moment“ einer prinzipiellen,

<sup>2</sup> Hans J. Morgenthau: *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*. Gütersloh 1963, S. 56.

<sup>3</sup> John Rawls: *The Law of Peoples*. Cambridge 1999.

slawophil begründeten Frontstellung von Russland und Europa als auch gegen die reaktivierten eurasischen Ideen der 1920er Jahre, die ihnen in ihrer aktuellen Ausformung als eine krude Mischung aus „primitiver Großmannssucht, Irredentismus, Anti-Westernismus und einer reaktionären Interpretation von Geopolitik“ erscheinen.<sup>4</sup>

Dissoziation soll in den konfliktsensiblen Bereichen direkte Berührungspunkte reduzieren und damit Krisenpotenziale einhegen. Zugleich setzt der Plurale Frieden auf indirekte Wirkungen, auf das transformative Potenzial des guten Vorbilds und eigener Leistung. Das betrifft zuerst den hoch umstrittenen Bereich der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung. Die politische Auseinandersetzung um diese wird primär innergesellschaftlich entschieden und zuletzt auf zwischenstaatlicher Ebene. Das gilt für beide Seiten, wie in Anbetracht des Drucks, unter den das westliche Demokratiemodell durch die rechtspopulistischen und desintegrativen Tendenzen geraten ist, betont werden muss. Soll das gute Vorbild wirken, bedeutet das, nicht nur *manu militari*, sondern generell darauf zu verzichten, das westliche Demokratiemodell zu exportieren. Das wird nicht verhindern, dass Regime, die unter gesellschaftlichen Druck geraten, die Schuld auf externe Akteure projizieren und ihnen die Schuld zuschreiben, macht sie aber weniger plausibel. Die Vorbildwirkung konzentriert sich darauf, das Ideal der eigenen Werte wie Meinungsfreiheit, Toleranz und Minderheitenrechte maximal mit der eigenen politischen Praxis zur Deckung zu bringen. Der Logik des KSZE-Prozesses folgend sind auch hier transnationale Kommunikations- und Kooperationsräume zu definieren, was in Anbetracht der heute viel dichteren Beziehungen und offeneren Informationswelt erst einmal das Ziel verfolgt, den Status quo abzusichern, statt ihn wie damals zu verändern.

Mit dem Konzept des Pluralen Friedens reden wir also keineswegs einem Werterelativismus das Wort. Darin unterscheidet er sich auch von der rein vorteilsorientierten Prinzipienlosigkeit eines Donald Trump. Nicht die Werte stehen in Frage, sondern deren umstandslose Inanspruchnahme als Ziel und Mittel der internationalen Politik. In Abgrenzung davon plädiert Rawls für das liberale Prinzip der Toleranz. Als Essenz und Bedingung von Liberalität haben danach auch andere Staaten einen Anspruch darauf, ohne zwangsbewehrte Einmischung von außen ihren eigenen Ordnungsvorstellungen zu folgen. Diese bleiben allerdings gebunden an die bereits angesprochenen Mindeststandards. Rawls nennt zwei Bedingungen, die illiberale Staaten erfüllen müssen, um einen Anspruch auf Tolerierung zu haben: Respekt vor den grundlegenden Menschenrechten und Nichtexpansionismus. Und er präzisiert seine „realistische Utopie“ dahingehend, dass beide Gruppen liberaler und so verstandener illiberaler Staaten in der Lage sein müssen, sich auf einen Katalog von Gerechtigkeits- bzw. Ordnungsprinzipien zu einigen. Dazu gehören nach Rawls das Recht auf Unabhängigkeit und Nichteinmischung (beschränkt auf zwangsbewehrte Mittel), das Verbot militärischer Gewaltanwendung (außer zur Selbstverteidigung), die Pflicht zur Einhaltung von Verträgen sowie die Gewährung grundlegender Menschenrechte.<sup>5</sup> Diese Prinzipien bilden das Gerüst des Helsinki-Dekalogs der KSZE-Schlussakte, konnten also unter deutlich erschwerten Bedingungen zwischen Ost und West vereinbart werden. Sie sind auch für das Paradigma des Pluralen

<sup>4</sup> Alexei Miller, Fyodor Lukyanov: *Detachment Instead of Confrontation: Post-European Russia in Search of Self-Sufficiency*. Moscow 2016, <<http://bit.ly/2k7LUut>>. Allerdings bleibt die Alternative etwas nebulös.

<sup>5</sup> Rawls [Fn. 3], S. 37.

Friedens der Ausgangspunkt. Die Bekräftigung und Implementierung dieser Mindeststandards markiert eine erste operative Folgerung für die Beziehungen mit Russland, die sich aus dem Perspektivwechsel des Pluralen Friedens ergibt. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen konkretisieren diese weiter.

## Prinzipieller Konsens: Achtung völkerrechtlicher Normen

Der Plurale Frieden gründet auf basalen, normative Differenz erlaubenden Prinzipien, die im Völkerrecht mit dem Gewaltverbot und dem Recht auf territoriale Integrität und souveräne Unabhängigkeit niedergelegt sind. Eine Bekräftigung dieser zentralen Normen ist weder trivial, noch ist sie eine Selbstverständlichkeit. Vielmehr wurden sie in der jüngeren Vergangenheit mehrfach verletzt: durch Russland mit der Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens sowie mit seiner Kriegsintervention in der Ostukraine und vor allem seiner Annexion der Krim. Seinerseits macht Russland geltend, hier lediglich dem schlechten westlichen Beispiel im Kosovo, Irak und Libyen gefolgt zu sein.

Entscheidend aber ist nicht der Normbruch, sondern die Reaktion der Staatengemeinschaft. Die Weigerung selbst enger Verbündeter Russlands, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens völkerrechtlich anzuerkennen oder der Annexion der Krim ihr Placet zu geben, signalisiert deutlich die Robustheit dieser Normen.<sup>6</sup> Und weil der Westen an deren Fortbestand und Stärkung interessiert sein muss, kommt es darauf an, öffentlichkeitswirksam ihre Gültigkeit zu betonen, sich gemeinsam auf ihre Anerkennung zu verpflichten und Modi zum Umgang mit konkurrierenden Normen zu entwickeln, wie es etwa für das Spannungsverhältnis zwischen der territorialen Integrität eines Staates und der nationalen Selbstbestimmung der Fall ist. Natürlich sind Lippenbekenntnisse allein wenig glaubwürdig, auch wenn Russland zur Krim geltend macht, dass es sich dort um einen sehr speziellen Fall unter sehr speziellen Umständen gehandelt habe. Daher wird eine Strategie zur Stärkung dieser Normen an einer Bearbeitung oder Kompensation vergangener Verletzungen nicht vorbei kommen.

Die Bekräftigung der Normen hat in der Regelung der akuten Territorialkonflikte, namentlich in der Ukraine, auch eine eminent praktische Dimension. Im Donbass scheint eine verlässliche Beruhigung der fortgesetzt bewaffneten Auseinandersetzung auf der Grundlage und nach dem Fahrplan des Minsker Abkommens nicht länger vorstellbar, ungeachtet des politischen Kapitals, das die beiden Garantiemächte Deutschland und Frankreich in das Abkommen investiert haben. Es gibt nur eine Chance, den Konflikt sowohl einzufrieren als auch mittelfristig einer Lösung zuzuführen: die Schaffung eines internationalen Mandatsgebiets im Donbass mit einer externen Administration, die zumindest über die Kompetenzen verfügt, die das Dayton-Abkommen seit 1995 dem Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina einräumt.

<sup>6</sup> Im Sicherheitsrat stimmten 13 Staaten einer Resolution zu, die die Annexion der Krim verurteilte und das Referendum für ungültig erklärte. China enthielt sich, und Russland brachte die Resolution mit seinem Veto zu Fall. Russland legt Veto gegen Krim Resolution ein. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.3.2014. Bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung am 24.3.2014 verurteilten 100 Staaten die Annexion, elf stimmten dagegen, 58 enthielten sich (Resolution 68/262). Gegen die Resolution stimmten außer Russland Armenien, Belarus, Bolivien, Kuba, Nicaragua, Nord-Korea, Sudan, Syrien, Venezuela und Zimbabwe.

Im Unterschied dazu ist der Konflikt um die Krim klassisch eingefroren. Dieser Minimalkonsens bekräftigt zwar, dass der russische Bruch des Völkerrechts nicht akzeptiert wird; zugleich aber bleiben die sanktionierenden Maßnahmen des Westens (und der Ukraine so moderat), dass die Risiken und Kosten für Moskau überschaubar sind. Mit anderen Worten signalisiert der Westen, dass er die Annexion der Krim als *fait accompli* hingenommen hat. Mehr ist auf absehbare Zeit nicht zu erreichen, und Nord-Zypern illustriert, dass ein solcher Zustand lange anhalten kann. Dazu gehört konsequent aber auch, die Krim-Sanktionen der EU in gleicher Weise auf Dauer zu stellen wie das Embargo gegen Nord-Zypern.<sup>7</sup> Die halbjährigen Verlängerungen dienen jedenfalls weder dem notwendigen Signal der Bekräftigung an die Moskauer Adresse, noch sind sie geeignet, die Brüsseler Krim-Politik kontinuierlich zu überprüfen. Und sie befördern auch nicht den einzig vorstellbaren Kompromiss, dass Russland die Ukraine umfänglich für die Annexion entschädigt. Das aber ist ohnehin nicht kurzfristig, sondern nur im Zusammenhang einer Verständigung über weitere Fragen zu erreichen. Während folglich die Sanktionen im Fall der Krim statusabhängig auf Dauer zu stellen sind, ist zu raten, die Donbass-Sanktionen aus einem Instrument der Sanktionierung in eines der Anreize für Fortschritte im regionalen Konfliktmanagement zu verwandeln. Hier haben die wechselseitigen Sanktionen zu einem suboptimalen Gleichgewichtszustand geführt, der Fortschritte eher blockiert als initiiert.

## Der größte Stolperstein: Einflusszonen

Dissoziation bedeutet ferner, das Ringen um Einflusszonen durch Abgrenzung zu beenden. Da im Unterschied zum Ost-West-Konflikt weder die ökonomische Verflechtung noch die politischen Gegensätze und Entwicklungspfade für eine vollständige Abgrenzung sprechen, schlagen wir funktional abgestufte Formen der Dissoziation vor. Zunächst bedarf die Sicherheit einvernehmlicher Regelungen. Bisher erklärte der Westen übereinstimmend die Assoziations- und Bündnisfreiheit dieser Länder für nicht verhandelbar, sonst drohe ein neues Jalta. Im Unterschied dazu halten wir es für angezeigt, das russische Beharren auf sicherheitspolitische Mitsprache in seiner Interessensphäre zu akzeptieren und in die Gestaltung der Ost- und Erweiterungspolitik der westlichen Organisationen einzubeziehen. Die Moskauer Forderung nach Mitsprache hier abzuweisen, würde dem Prinzip der vorausschauenden Klugheit zuwiderlaufen: Weder ist der Westen in der Lage, die Spannungen zu kontrollieren, die aus der Verletzung russischer Sicherheitsinteressen resultieren, noch bergen solche Spannungen für die betroffenen Staaten und namentlich die Ukraine einen erkennbaren Vorteil.

Konkret folgt daraus, dass vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrung Russland nunmehr glaubwürdig zu versichern ist, dass die Ukraine und die anderen Staaten der Region weder in die NATO noch in die EU aufgenommen werden. Zwar gelten politische Entscheidungen immer *mutatis mutandis*, so dass wasserfeste Garantien nicht möglich

<sup>7</sup> Seit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung 1983 kann Nord-Zypern keine direkten Flug- und Postverbindungen unterhalten, ist von sportlichen Wettbewerben ausgeschlossen, und seine Bürger können nur mit zyprischen Pässen frei reisen. Allerdings entsendet Nord-Zypern zwei Vertreter der „Türkisch-Zyprischen Gemeinschaft“ als Beobachter in die Parlamentarische Versammlung des Europarats.

sind; allerdings hat zumindest die EU durch die Festlegungen des Europäischen Rats im Dezember 2016 selbst *expressis verbis* „rechtlich verbindliche“ Barrieren geschaffen, die eine Vollmitgliedschaft der Ukraine in der EU und die Gewährung von Sicherheitsgarantien prinzipiell ausschließen.<sup>8</sup> Diese einseitige und allein innenpolitisch durch das holländische Referendum begründete Abkehr von der – vermeintlich nicht verhandelbaren – Politik der offenen Tür hätte auch früher und zu deutlich geringeren humanitären und ökonomischen Kosten, sprich: klüger, kommen können.

Hinzu kommt, dass auch die NATO für die fraglichen Staaten außerhalb des Bündnisses keine Sicherheitsgarantien übernimmt, während umgekehrt die latente Aussicht eines Beitritts Georgiens und der Ukraine zur NATO Russland dazu eingeladen hat, seinerseits militärisch Druck auszuüben. Sowohl der Krieg gegen Georgien 2008 als auch die Annexion der Krim und die Intervention in der Ostukraine geschahen explizit auch, um der NATO eine rote Linie ihrer Expansion vor Augen zu führen. Angesichts dieser unerquicklichen Gemengelage sind Verfahren zu entwickeln, die über den bisherigen Bilateralismus zwischen der NATO und Russland sowie über das begrenzte kollektive Sicherheitsinstrumentarium der OSZE hinaus auch den direkt betroffenen Staaten eine autonome Stimme in Fragen der europäischen Sicherheit und bei Konflikten einräumen. Der 2009 vom damaligen russischen Präsidenten Dmitrij Medvedev vorgelegte Entwurf eines europäischen Sicherheitsvertrags wurde damals im Westen vor allem als Sprengsatz für die Fundamente der NATO wahrgenommen, kann aber durchaus den Rahmen bieten, um bilaterale Konflikte zwischen europäischen Staaten auf die multilaterale Ebene zu heben und dort einer Streitschlichtung zuzuführen.

Während sich im sicherheitspolitischen Bereich mit wachsender Intensität die Konfliktpotentiale bemerkbar machen, blieb der ökonomische Bereich davon lange Zeit verschont. Nullsummenkalküle spielten hier eine nur marginale, temporär auf die Energiepolitik begrenzte, Rolle. Generell waren bis zur Ukraine-Krise 2014 die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland, der EU und ihren gemeinsamen Nachbarn durch eine relativ hohe wechselseitige Verflechtung geprägt. Es wäre also wie oben geschildert kluge Politik gewesen, hätte die EU in Rechnung gestellt, dass und welche Rückwirkungen die Westorientierung ihrer östlichen Nachbarn auf Russland haben musste – auch im wohlverstandenen Eigeninteresse, um die unausweichlichen Transformationskosten zu senken.

Mit der Ukraine-Krise und verstärkt durch die Rezession in Russland sind die Wirtschaftsbeziehungen sowohl zwischen Russland und dem westlichen Europa als auch zwischen Russland und seinen GUS-Nachbarn stark eingebrochen. Sie sind aber nach wie vor signifikant und würden nach einer Aufhebung der wechselseitigen Sanktionen wieder deutlich wachsen. Aus mehreren Gründen ist es ratsam, die bestehenden Interdependenzen in diesem Bereich durch gemeinsame Regeln zu steuern und damit zu vertiefen – auch wenn unter den Prämissen des Pluralen Friedens prinzipiell eine dissoziative Strategie vorstellbar wäre. Zum einen sind die aktuellen Konfliktursachen an anderer

---

<sup>8</sup> European Council Conclusions on Ukraine (15 December 2016), Annex, Brussels, 15 December 2016. Dort wird zum Assoziationsabkommen mit der Ukraine u.a. ausgeführt: „the Agreement does not confer on Ukraine the status of a candidate country for accession to the Union, nor does it constitute a commitment to confer such status to Ukraine in the future.“ Ferner: „It does not contain an obligation for the Union or its Member States to provide collective security guarantees or other military aid or assistance to Ukraine.“

Stelle zu verorten, während der wirtschaftliche Austausch sich auf gemeinsame Interessen stützt und diese konsolidiert. Zum anderen spricht die Strategie einer Transformation durch das Vorbild für die Förderung des wirtschaftlichen Austauschs. Dabei geht es zwischen der EU und Russland bis auf weiteres eher um die pragmatische Fortschreibung bestehender Beziehungen als um institutionelle Innovation. Vorschläge, die Eurasische Wirtschaftsunion (EAU) mit dem um die „Vertieften und Umfassenden Freihandelszonen“ (DCFTA) erweiterten Binnenmarkt zu verzahnen, waren vor der Ukraine-Krise von den politisch Verantwortlichen nie ernsthaft in Erwägung gezogen worden. Vom Tisch sind sie nicht. Allerdings haben die nachholenden fruchtlosen trilateralen Gespräche zwischen der EU, Russland und der Ukraine 2015 um eine mögliche Anpassung der DCFTA dokumentiert, dass für die Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Rahmens das politische Klima nicht reif ist. Das sollte (weitere) informelle Sondierungen zwischen der EU und der EAU allerdings nicht ausschließen.

### Gefragt: westliche Gelassenheit

Der Plurale Frieden richtet sich als Alternative zum Liberalen Frieden zunächst an den Westen. Um eine positive Dynamik zu initiieren, wären auch in Moskau entsprechende Anknüpfungspunkte notwendig. Entgegen der These, dass Russland aus systemimmanenten Gründen auf einen Konflikt- und Expansionskurs festgelegt sei, sind wir der Auffassung, dass Moskau im Rahmen der internationalen Staatenordnung sehr wohl auf Interaktionsimpulse reagiert. Allerdings: Gewissheit über russische Intentionen kann es schon deshalb nicht geben, weil sich zwar Handlungen und Äußerungen führender Politiker beobachten lassen, nicht aber deren Ziele und Motive.

Zwingend sind die genannten Anknüpfungspunkte aber nicht. Vielmehr kann der Westen mit Unsicherheit über die Absichten des Kreml leben; er muss dies seit dem 20. Januar 2017 auch im eigenen Orbit, denn der neue US-Präsident weckt nicht nur allenthalben Irritationen, sondern hat Unberechenbarkeit auch zum programmatischen Prinzip erhoben. Für die Rückversicherung der östlichen Bündnismitglieder hat die NATO auf ihrem Gipfel in Warschau 2016 das Nötige getan, ohne damit russische Sicherheitsinteressen über Gebühr herauszufordern und ohne, wie vielfach gefordert und mancherorts proklamiert, zur (auch nuklear gestützten) Abschreckung voranzuschreiten. Ökonomisches Übergewicht und militärische Überlegenheit erlauben es zudem, russische Reaktionen auf Entspannungsangebote abzuwarten. Ob dies auch für den Westen selbst gilt, ist nach den jüngsten Erfolgen rechtspopulistischer Demagogen weit weniger sicher.