

Europäische Sicherheit: Wo stehen wir heute?

Einführung

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die gegenwärtigen Konstellationen der europäischen Sicherheitsordnung darzustellen, Veränderungen nachzuzeichnen, mögliche zukünftige Szenarien aufzuzeigen und zu erörtern, was die OSZE tun kann, um Einfluss darauf zu nehmen, welches der Szenarien schließlich eintreten wird. Wir werden dazu im weitesten Sinne die Theorie der regionalen Sicherheitskomplexe (*Regional Security Complex Theory*, RSCT) heranziehen. Unsere Ausgangsthese lautet, dass sich die grundlegende Struktur europäischer Sicherheit allmählich in eine bipolare, konfliktreiche Ordnung verwandelt. Dieser Prozess ist jedoch reversibel, und an dieser Umkehr könnte die OSZE im begrenzten Umfang mitwirken.

Ein regionaler Sicherheitskomplex besteht aus einer Gruppe von Akteuren, deren Sicherheitsprobleme so eng miteinander vernetzt sind, dass sie nicht voneinander getrennt betrachtet oder gelöst werden können.¹ Die RSCT geht von drei Grundgedanken aus, wobei einer der Geopolitik, der zweite der neuen Sicherheitsagenda und der dritte der linguistischen Wende in den Sozialwissenschaften entlehnt ist. Aus der Geopolitik stammt der Gedanke, dass Interdependenzen im Bereich Sicherheit häufig auf regionaler Ebene vorkommen. Das rührt daher, dass „viele Bedrohungen eher kurze Wege zurücklegen als lange“.² Oftmals greifen Großmächte in regionale Sicherheitskomplexe ein und verstärken oder dämpfen regionale Sicherheitsdynamiken. Zweitens spiegelt die RSCT die neue Sicherheitsagenda wider, die Ende der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts aufkam. Diplomaten und Wissenschaftler erweiterten den Sicherheitsbegriff um nichtmilitärische Themen (Umwelt, Wirtschaft etc.) und nichtstaatliche Referenzobjekte (z.B. Individuen und Gruppen). Die KSZE/OSZE war bei den Bemühungen, die traditionelle Sicherheitsagenda, in deren Mittelpunkt Staaten und militärische Sicherheit standen, zu vertiefen und zu erweitern, einer der wichtigsten politischen Unternehmer. Schließlich speist sich die RSCT aus der linguistischen Wende in der Sicherheitsforschung. Anders als die beiden zuvor genannten Anleihen geht es hier nicht um die Inhalte internationaler Sicherheit, sondern um Epistemologie. *Policy*-Forscher können Bedrohungen nicht als objektive Bedingungen behandeln. Bedrohungen sind eher intersubjektive gesellschaftliche als objektive Gegebenheiten. Anders als objektive Gegebenheiten (wie z.B.

1 Vgl. Barry Buzan/Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge 2003, S. 44.

2 Ebenda, S. 45 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Berge) sind gesellschaftliche Fakten (wie z.B. Geld) nur aufgrund (diskursiver) Übereinkunft Fakten.³ Über Gefahrendiskurse oder Versicherheitlichung wird ein intersubjektives Verständnis innerhalb einer politischen Gemeinschaft konstruiert, um etwas als Sicherheitsproblem behandeln zu können.⁴

Die RSCT geht davon aus, dass Sicherheitsdynamiken hauptsächlich von inneren (ökonomischen, politischen, gesellschaftlichen u.a.) Verwundbarkeiten und der materiellen und sozialen Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes beeinflusst werden. „Materielle Struktur“ bezieht sich dabei auf die Machtverteilung zwischen den regionalen Akteuren und „soziale Struktur“ auf die verschiedenen Rollen – Feind, Rivale, Freund –, die in dem Komplex vorherrschen. In Abhängigkeit von der relativen Stärke jeder dieser Rollen und den Freund-Feind-Mustern, die sich daraus ergeben, können drei grundlegende Sicherheitsordnungen unterschieden werden: Konfliktformationen (kompetitive Sicherheitsordnungen), Sicherheitsregime (kooperative Sicherheitsordnungen) und Sicherheitsgemeinschaften (Nach-Sicherheitsordnungen).⁵

Die RSCT ist ein geeignetes Instrument zur Erfassung der Strukturen regionaler Sicherheitskomplexe. Sie kann auch herangezogen werden, um zukünftige Szenarien zu entwerfen und zu klären, welche politisch-strategischen Optionen in einem bestimmten regionalen Sicherheitskomplex „realistisch“ sind. Wir werden uns im Folgenden beider Funktionen der Theorie bedienen.

Die allmähliche Entstehung eines bipolaren, konfliktreichen regionalen Sicherheitskomplexes

Mit dem Ende des Kalten Krieges kamen regionale Sicherheitsdynamiken in Europa wieder zur Geltung. Globale Sicherheitsprobleme, die den Kontinent beherrscht hatten, traten in den Hintergrund. Im postsowjetischen Raum und auf dem Balkan brachen in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis dahin eingefrorene inner- und zwischenstaatliche Spannungen und Konflikte wieder hervor. Sicherheitsdynamiken entfalteten sich zu jener Zeit hauptsächlich in zwei ausgeprägten regionalen Sicherheitskomplexen: einem EU-zentrierten und einem anderen Russland-zentrierten. Verglichen mit der begrenzten Sicherheitsinterdependenz zwischen den beiden Komplexen waren die Sicherheitsdynamiken in ihrem *Innern*, etwa zwischen der EU und dem westlichen Balkan oder zwischen Russland und dem postsowjetischen Raum, heftig.⁶ Im selben Jahrzehnt bildete sich ein schwaches gesamteuropäisches Sicherheitsregime heraus, dessen Grundlagen der Helsinki-Prozess in der Zeit des Kalten Krieges geschaffen hatte. Seine wichtigsten Säulen waren die

3 Vgl. John Searle, *The Construction of Social Reality*, New York 1995.

4 Vgl. Buzan/Waever, a.a.O. (Anm. 1) S. 491.

5 Vgl. ebenda, S. 50 und S. 54.

6 Vgl. ebenda, S. 343.

OSZE, das 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland und die ebenfalls 1997 unterzeichnete NATO-Russland-Grundakte. Alle drei weisen ein dichtes Netz institutionalisierter und informeller Kontakte auf, die, so hoffte man anfänglich im Westen, allmählich zur faktischen Integration Russlands in die euro-atlantische Werte- und Interessengemeinschaft führe würden.

Im Nachhinein betrachtet erscheint das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts als eine Art Interregnum. Im neuen Jahrtausend haben Veränderungen in der absoluten und der relativen Macht der EU und Russlands und in ihren Versicherheitlichungsmustern zu einer allmählichen Verschmelzung der beiden europäischen regionalen Sicherheitskomplexe geführt. Der so entstehende „Superkomplex“ höhlt das gesamteuropäische Sicherheitsregime aus und verstärkt kompetitive Sicherheitsdynamiken. Der kurze Krieg zwischen Russland und Georgien im Sommer 2008 und die darauf folgende Abkühlung in den Ost-West-Beziehungen haben uns auf drastische Weise die Risiken in Erinnerung gerufen, die diesen Entwicklungen innewohnen.

Die USA greifen sowohl bilateral als auch über die NATO und die OSZE in den regionalen Sicherheitskomplex ein. Seit dem 11. September 2001 wurden ihre Strategien in Europa stärker von globalen Sicherheitsinteressen, insbesondere dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus und der Suche nach sicheren Alternativen zum Öl aus dem Nahen Osten, beeinflusst. Im folgenden Abschnitt werden die jüngsten (ungleichen) Verbesserungen in den diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Aktivposten der EU und Russlands beschrieben. Unter allen regionalen Akteuren haben lediglich diese beiden die Fähigkeiten zur Machtprojektion und die notwendigen Strategien sowie den politischen Willen zur Gestaltung des regionalen Sicherheitskomplexes entwickelt.

Auf dem Weg zu einem bipolaren Europa

Die Umwandlung des regionalen Sicherheitskomplexes in eine bipolare Ordnung wird u.a. von einem Machtzuwachs der EU und Russlands sowie von geopolitischen und geoökonomischen Entwicklungen begünstigt. In dem Maße, wie die Sicherheitsprobleme der EU auf dem westlichen Balkan und diejenigen Russlands in Tschetschenien in den Hintergrund traten, wurde die gemeinsame Nachbarschaft der beiden Hauptakteure in den letzten Jahren zum neuen geopolitischen Krisenherd in Europa – vor allem der Südkaukasus, die Ukraine und Moldau.

Vier eng miteinander zusammenhängende Faktoren erklären die zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit der EU, ihre Ordnungsvorstellungen in den post-

sowjetischen Raum zu projizieren.⁷ Erstens hat die Osterweiterung die EU näher an Russland heranrücken lassen. Die neuen geopolitischen Grenzen bringen sowohl Möglichkeiten als auch Risiken mit sich. Die EU verspricht sich von der Mitgestaltung – d.h. der Europäisierung – ihrer neuen Nachbarschaft eine Eindämmung der von dort ausgehenden „weichen“ Sicherheitsbedrohungen.⁸ Zweitens hat die EU, obwohl sie Moskaus Vorherrschaft im postsowjetischen Raum niemals offiziell akzeptiert hat, dessen faktische Zugehörigkeit zu Russlands Einflussosphäre jedoch kaum angefochten. Die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten, vor allem Polen und Litauen, geben sich alle Mühe, die Haltung der EU zu verändern. Ihre geographische Nähe zum mächtigen Russland, gepaart mit der Erinnerung an die sowjetische Unterdrückung, schlägt sich in einem Gefühl akuter (politischer, militärischer und wirtschaftlicher) Verletzbarkeit gegenüber Moskau nieder. Aus geopolitischen wie aus ideologischen Gründen sprechen sie sich daher offen für die Aufnahme ihrer an Russland grenzenden Nachbarn in die EU und die NATO aus. Ihre Lobbyarbeit wird durch ihre engen Kontakte mit dortigen politischen Akteuren, ihre Sprachkenntnisse (mit Russisch kommt man im postsowjetischen Raum noch immer weit) und ihre eigenen Erfahrungen mit postkommunistischer Transformation gestärkt.

Drittens erhalten Forderungen innerhalb der EU nach einer konsequenteren gemeinschaftlichen Strategie gegenüber Russlands Verhalten in der gemeinsamen Nachbarschaft dadurch, dass Energiesicherheit wieder zu den wichtigsten Anliegen der europäischen Regierungen zählt, verstärkt Auftrieb. Angesichts der Abhängigkeit der EU von russischem Öl und Gas wurden die jüngsten Unterbrechungen der Lieferungen an Belarus und die Ukraine von den Befürwortern einer härteren Gangart gegenüber Russland als Beweis für Moskaus Entschlossenheit angesehen, Energie als „Machtwährung im internationalen System“⁹ zu benutzen. Diese Befürchtungen haben wiederum die geoökonomische Bedeutung des Südkaukasus, Moldaus und der Ukraine als Energiekorridore, die die EU mit kaspischem Öl und Gas verbinden, erhöht.¹⁰ Viertens hat die EU im neuen Jahrtausend auch neue außenpolitische Instrumente entwickelt und sich eine Sicherheitsstrategie als Anleitung zu deren Benutzung zugelegt. Mit der Erweiterung der Außen- und Sicherheitspolitik stellt Brüssel sicher, dass seine zunehmende Kritik an Russlands Einflussnahme im postsowjetischen Raum nicht nur rhetorisch ist. Strategisches Ziel der

7 Zusätzlich zu den Faktoren, die auf die EU selbst zurückzuführen sind, haben die prowestlichen „farbigen Revolutionen“ in Georgien und der Ukraine einen Großteil dazu beigetragen, dass Brüssel sein Engagement in der Region verstärken will.

8 Vgl. Roberto Aliboni, *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2005, S. 1-16.

9 Enno Harks, zitiert nach Dimitrios Triantaphyllou, *Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context*, in: *Southeast European and Black Sea Studies* 2/2007, S. 290.

10 Vgl. Uwe Halbach, *Öl und Great Game im Kaukasus*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 291-302.*

Erweiterung und Vertiefung des Engagements der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft ist es, dass um die Union herum ein „Ring verantwortungsvoll regierter Staaten“¹¹ entsteht. Es beruht auf der Neuen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der damit verbundenen und derzeit in der Debatte befindlichen „Partnerschaft mit dem Osten“ sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu der auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gehört. Insbesondere die ENP, die die erfolgreiche Erweiterungspolitik zum Vorbild hat, verkörpert das erheblich verstärkte Engagement der EU in der östlichen Nachbarschaft. Für die ENP wurden rund zwölf Milliarden Euro bereitgestellt; ihre Ziele reichen von der Förderung einzelner Elemente des *Acquis communautaire* im Rahmen sogenannter ENP-Aktionspläne bis zu neuen diplomatischen Initiativen und Maßnahmen zur Lösung der Territorialkonflikte in Berg-Karabach, Georgien und Moldau.¹² In einer Art *Spillover*-Effekt von der ersten zur zweiten Säule der EU-Außenpolitik führte die ENP in der östlichen Nachbarschaft dazu, dass die Instrumente der GASP und der ESVP parallel eingesetzt wurden. Die Union ernannte Sonderbeauftragte für Moldau (2005), den Südkaukasus (2003) und die Krise in Georgien (September 2008), entsandte die ESVP-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS, 2004-2005), unterhält seit 2005 ein Grenzschutz-Unterstützungsteam in Georgien, das die Nachfolge der OSZE-Grenzbeobachtungsmission antrat, nachdem diese aufgrund russischer Bedenken hatte eingestellt werden müssen, richtete die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze (EUBAM, seit 2005) ein, führte seit 2007 vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Georgien durch und entsandte im Oktober 2008 die zivile Beobachtermission EUMM nach Georgien, die den Rückzug der russischen Truppen aus den besetzten georgischen Gebieten auf die Linien vor Beginn der Feindseligkeiten gemäß dem Sarkozy-Medwedjew-Übereinkommen vom 12. August beobachten soll.¹³

Dem Engagement der EU sind jedoch, auch wenn es in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat, einige entscheidende Grenzen gesetzt. Brüssel scheute bislang davor zurück, seine neuen, im Rahmen der ESVP entwi-

11 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003, S. 8.

12 Zur Zeit der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags führte die Europäische Kommission Gespräche mit den Behörden Georgiens und den beiden abtrünnigen Republiken Abchasien und Südossetien über die Wiederaufnahme ihrer auf den Konflikt bezogenen Hilfeleistung für die beiden Sezessionsgebiete, die nach den Ereignissen im Sommer 2008 unterbrochen worden war.

13 Am 10. Oktober hatten sich die russischen Streitkräfte aus den an die abtrünnigen Republiken angrenzenden Gebieten, die sie nach Georgiens Versuch, Südossetien gewaltsam zurückzuerobern, besetzt hatten, zurückgezogen. Zur Zeit der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags gab es noch drei Unruhegebiete, Achalgori, Kodori und Perewi, in denen sich trotz EU-Protesten Milizen der abtrünnigen Republiken bzw. russische Truppen aufhielten. Umstritten bleibt weiterhin die Verstärkung der russischen Streitkräfte in Abchasien und Südossetien, die von der EU als Verstoß gegen den Sarkozy-Medwedjew-Friedensplan betrachtet wird.

ckelten operativen Fähigkeiten zur Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung für die Bearbeitung der eingefrorenen Konflikte einzusetzen. Zwar konnte die EU ihr neu gewonnenes Leistungsvermögen mit der raschen Entsendung der EUMM nach Georgien eindrucksvoll unter Beweis stellen; die zivile Mission verfügt jedoch über keinerlei exekutive Befugnisse zur Durchsetzung des zwischen der EU und Russland vereinbarten Friedensplans. Bezüglich der ENP starten die EU-Nachbarn im Osten verglichen mit den ehemals kommunistischen Beitrittsländern zudem auf einem wesentlich niedrigeren Entwicklungsniveau, was Demokratie, Wirtschaft, Rechtsstaatlichkeit etc. anbelangt. Die Herausforderungen bei der Europäisierung dieser Länder sind für die EU somit wesentlich größer.¹⁴ Hinzu kommt, dass die dazu notwendigen Instrumente (ENP-Aktionspläne sowie das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, ENPI) erheblich weniger leistungsfähig sind als diejenigen, die für die Gestaltung der Beziehungen zu Ländern mit einer konkreten Beitrittsperspektive zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist der legitime politische Wettbewerb im Innern der Staaten – ein für den Erfolg der Massenerweiterung entscheidender Faktor¹⁵ – in den ENP-Ländern nur schwach ausgebildet, und auch das nur in einigen wenigen. Und schließlich hat die EU, auch wenn sie in den Genfer Friedensverhandlungen, die sich mit den Folgen des Krieges zwischen Russland und Georgien auseinandersetzen sollen, federführend ist, in den Fünf-plus-zwei-Gesprächen über Transnistrien lediglich Beobachterstatus und in den Verhandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan überhaupt keine formelle Funktion.¹⁶

In Russland nahm die Institutionenbildung seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts einen völlig anderen Verlauf als in der EU. Während das Ende des Kalten Krieges der EU die Möglichkeit eröffnete, Schritt für Schritt eigene autonome Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten zu entwickeln, bedeutete der Zusammenbruch der Sowjetunion für Russland einen dramatischen Machtverlust, von dem es sich erst in jüngster Zeit erholt hat. Die 90er Jahre bescherten dem Land einen steilen wirtschaftlichen Niedergang, gleichzeitig büßte es seinen globalen Einfluss weitgehend ein. Der Machtverlust des Zentralstaates schwächte die Steuerungsfähigkeit des Staates drastisch.¹⁷ Die Wirtschaftspolitik fiel weitgehend in die Hände von Oli-

14 Vgl. Judith Kelley, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms Through the New European Neighbourhood Policy*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2006, S. 29-55.

15 Vgl. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford 2005.

16 Bei den Genfer Gesprächen teilen sich die EU, die OSZE und die Vereinten Nationen den Vorsitz. Ihre Beziehungen untereinander sind dabei nicht frei von Reibungen. Jede der drei Organisationen unterhält eine wichtige Mission in Georgien und keine von ihnen will, dass die anderen ihr ins Gehege kommen. Insbesondere die OSZE fühlt sich von dem Newcomer EUMM bedroht, dessen Mandat im Niemandsland zwischen Georgien und Südossetien sich mit ihrem eigenen überschneidet. Das hat zu der absurden Situation geführt, dass georgische und südossetische Kontrollpunkte in den betroffenen Gebieten von beiden Organisationen beobachtet werden.

17 Vgl. Richard Sakwa, *Putin: Russia's Choice*, London 2004.

garchen und westlichen Beratern. Regionale Bosse rissen die Macht an sich und untergruben damit die Souveränität des Staates im Innern; in der Folge entstand eine *De-facto*-Föderation von Ministstaaten, die eigene Souveränitätsansprüche stellten.

Aber selbst als die materiellen Grundlagen für seinen internationalen Einfluss schwanden, beharrte Russland darauf, noch immer eine Großmacht zu sein, der „ein ehrwürdiger Platz [...] in der Gemeinschaft der zivilisierten Völker in Eurasien und Amerika“¹⁸ zustehe. Russland verfügte tatsächlich noch über ausreichende Fähigkeiten zur Machtprojektion und zur Errichtung einer Hegemonie über den postsowjetischen Raum, mit Ausnahme der baltischen Staaten. Moskau machte für sich eine – wie es der damalige Präsident Boris Jelzin nannte – „besondere Verantwortung“ in dem Gebiet geltend. In derselben Rede aus dem Jahr 1993 rief er die Vereinten Nationen (VN) und andere internationale Akteure dazu auf, „Russland besondere Vollmachten als Garantiemacht für Frieden und Stabilität in der Region zu verleihen“.¹⁹ Mit dieser russischen Version der Monroe-Doktrin erklärte Moskau das „nahe Ausland“ zu seiner exklusiven Interessensphäre, in der es ein Mitsprachrecht hinsichtlich lokaler Entwicklungen habe, die Russlands nationale Interessen betreffen. Moskaus massive militärische Reaktion auf Tiflis' Versuch, Südossetien gewaltsam wiederanzugliedern, im August 2008 kann als Manifestation dieser Doktrin gesehen werden. Das institutionelle Vehikel dafür war die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).²⁰ Jedoch setzten sowohl Russlands eigene Schwäche als auch die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten Moskaus Ambitionen, aus der Organisation eine mächtige Institution zur Wahrnehmung einer legitimen regionalen Führungsrolle zu machen, Grenzen. Insbesondere gelang es nicht, aus dem 1992 geschlossenen Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS) eine östliche Alternative zur NATO zu entwickeln. Zudem schlossen sich die GUS-Mitglieder Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau 1997 zur multilateralen GUAM zusammen, um ihre Positionen und Strategien zu koordinieren und ein Gegengewicht zu Russlands Einfluss im postsowjetischen Raum zu schaffen.²¹ Die GUS erleichterte Moskau dennoch die Machtprojektion nach außen, da sie die Präsenz russi-

18 So der damalige Außenminister Andrei Kosyrew, zitiert nach: Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, London 2002, S. 350.

19 Boris Jelzin, zitiert nach: Suzanne Crow, *Russia Seeks Leadership in Regional Peacekeeping*, in: RFL/RL Research Report 15/1993, S. 28.

20 Nachdem die GUS Anfang Dezember 1991 zunächst von Russland, der Ukraine und Belarus gegründet worden war, schlossen sich Ende desselben Monats insgesamt elf der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion offiziell zur GUS zusammen. Georgien trat 1993 als zwölfter Mitgliedstaat bei. Die drei baltischen Staaten blieben der Organisation fern. Turkmenistan änderte seinen Status 2005 vom Vollmitglied zum assoziierten Mitglied. Nach dem Krieg mit Russland hat Georgien den Austritt aus der GUS beschlossen.

21 Usbekistan schloss sich der Gruppe 1999 an, die seitdem unter der Abkürzung GUUAM firmierte. Als Taschkent 2005 wieder austrat, nannte sie sich wieder GUAM. Ein Jahr später wandelte sie sich in die „Organisation für Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung – GUAM“ um. Die GUAM wird seit ihrer Gründung in den 90er Jahren von der EU und den USA unterstützt.

scher Truppen im postsowjetischen Raum ermöglichte. Selbst auf dem Höhepunkt der russischen Wirtschaftskrise im Jahr 1996 waren rund 30.000 russische Soldaten in der Region stationiert.

Zwischen dem einstigen globalen Einfluss der Sowjetunion und Russlands Möglichkeiten zur Gestaltung internationaler Ereignisse klafft jedoch noch immer eine große Lücke. Russland ist nach wie vor zu schwach, um für die meisten Länder in seinem nahen Ausland eine attraktive Alternative zu sein. Es besitzt keinerlei nennenswerte „*soft power*“, die es mit der Anziehungskraft der reichen und demokratischen westlichen Clubs – EU und NATO – aufnehmen könnte. Dennoch ist Russland zweifellos auf die internationale Bühne zurückgekehrt, vor allem in seinem nahen Ausland, und hier nicht nur im Südkaukasus, sondern auch in Zentralasien.²² Diese Rückkehr kann ungefähr auf den Beginn der zweiten Amtszeit Wladimir Putins als Präsident datiert werden. Russlands neues Selbstbewusstsein kann jedoch nicht allein auf psychologische Faktoren reduziert werden. Seine Außenpolitik hat nicht nur ihre alte Zuversicht zurückgewonnen; diese wird auch von einem realen Machtzuwachs untermauert. Zwei Voraussetzungen haben zu dieser Entwicklung entscheidend beigetragen: der durch Rekordpreise für Energierohstoffe noch zusätzlich angekurbelte Boom der Ölindustrie bis zum Ausbruch der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 und Verbesserungen in der Steuerungsfähigkeit des Staates. Unter Präsident Putin wurde die politische Macht der Oligarchen beschnitten. Ein ähnlich harter Kurs sorgte für ein neu austariertes Verhältnis zwischen der Föderation und den Regionen. Die Vormachtstellung des Zentralstaates wurde durch die Beschränkung der fiskalischen und rechtlichen Kompetenzen der Regionen wiederhergestellt.

Über diese Faktoren hinaus ist Russlands wiedererlangte Fähigkeit, seine Interessen auch auf internationalem Parkett zu vertreten, mehreren gezielten Strategien zu verdanken. Erstens machte Moskau sich an das schwierige Unterfangen, den Niedergang seiner Militärmacht rückgängig zu machen.²³ Präsident Putin stockte nicht nur den Verteidigungsetat auf, sondern verfolgte auch die graduelle Umwandlung der russischen Streitkräfte in eine Berufsmarine weiter. Ebenso wurden Schritte zum Neuaufbau und zur Konsolidierung des militärisch-industriellen Komplexes unternommen, was durch eine Zunahme der Rüstungsexporte finanziert werden sollte. Die Rationalisierung und Modernisierung der Streitkräfte wird noch etliche Maßnahmen erfordern. Da jedoch die Energiepreise allen Voraussagen nach wieder in die Höhe schnellen werden, sobald die Weltwirtschaft sich erholt hat, dürften die in der Folge zu erwartenden Sondergewinne wesentlich dazu beitragen, die Fortset-

22 Zum Wiedererstarke des russischen Einflusses in Zentralasien vgl. Tim Epkenhans, Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 233-245.

23 „Fünfzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges [...] werden Russlands Streitkräfte in mehreren zentralen Feldern nun wieder leistungsfähiger.“ Kapitel „Russia“, in: IISS, The Military Balance 2008, London 2008, S. 205-224, hier: S. 205.

zung der Reformen sicherzustellen. Zweitens hat Moskau (militärische und wirtschaftliche) Integrationsformate wiederbelebt bzw. ins Leben gerufen, die es noch enger mit seinem nahen Ausland verbinden.²⁴ So war der Kreml beispielsweise führend bei der Weiterentwicklung des VKS zur OVKS, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Kernstück der neu geschaffenen Institution, deren Gründung 2002 vereinbart worden war, ist eine 4.000 Mann starke Schnelle Eingreiftruppe zur Bekämpfung gemeinsamer Sicherheitsbedrohungen wie z.B. Terrorismus.²⁵ Wohl entscheidend ist aber drittens, dass Moskau sich mit seiner „Energiewaffe“ ein schlagkräftiges Instrument zur Gestaltung einer sowohl gegenüber dem nahen Ausland als auch gegenüber der EU mit wirtschaftlichen Mitteln betriebenen Außenpolitik geschaffen hat. Es hat die innenpolitische Kontrolle über die strategisch wichtige Öl- und Gasindustrie wieder gefestigt und ist ein Gasbündnis mit Zentralasien eingegangen, das dem staatlich kontrollierten russischen Gasmonopolisten *Gasprom* bis auf weiteres die exklusive Kontrolle über die zentralasiatischen Gasexporte nach Europa sichert. Russische Öl- und Gasgesellschaften sind durch den Kauf beispielsweise von Raffinerien und Häfen in den EU-Energiemarkt vorgedrungen und haben durch die Bildung strategischer Allianzen mit lokalen Partnern Miteigentum an Verteilungsnetzen in der EU erworben. Schließlich haben russische Energiekonzerne mit den Importeuren Vereinbarungen über den Bau neuer Pipelines getroffen, durch die russisches Öl und Gas in EU-Länder gepumpt werden soll.²⁶

Alle diese Maßnahmen haben insgesamt Moskaus Macht, Lieferungen zu unterbrechen oder Abnehmer zu erpressen, erhöht – nicht zuletzt im nahen Ausland. In den letzten Jahren hat Moskau die Preise für Energielieferungen in die prowestlichen Länder Ukraine, Moldau und Georgien angehoben, gleichzeitig jedoch Abchasien und Südossetien kostenlos mit Energie versorgt.²⁷ Noch bedenklicher ist, dass Russland in den vergangenen Jahren wiederholt Öl- und Gaslieferungen an das „schwierige“ Belarus und die prowestliche Ukraine ausgesetzt hat. Die Auswirkungen waren auch in der EU zu spüren und erinnerten Länder wie Deutschland und Polen an ihre Verwundbarkeit durch russische Lieferunterbrechungen. Moskau scheute auch nicht davor zurück, traditionellere Mittel des Abbruchs von Wirtschaftsbeziehungen und der Bestrafung von Fehlverhalten zur Verteidigung seiner Inte-

24 Vgl. Katlijn Malfliet/Lien Verpoest/Evgeny Vinokurov (Hrsg.), *The CIS, the EU and Russia: The Challenges of Integration*, Houndmills 2007.

25 Gründungsmitglieder der Organisation sind Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan. Im März 2008 trat Usbekistan der Organisation bei. Im Jahr 2007 einigte man sich darauf, eine 5.000 Mann starke *Peacekeeping*-Truppe aufzustellen. Ausführlicher zur OVKS siehe Alyson J.K. Bailes/Vladimir Baranovsky/Pál Dunay, *Regional Security Co-operation in the Former Soviet Area*, in: SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, S. 174-178.

26 Vgl. zu den Grenzen der „Energiewaffe“ Andrew Monaghan, *Russia's Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking a Strategy?* in: *Southeast European and Black Sea Studies* 2/2007, S. 275-288.

27 Vgl. Filippou Proedrou, *The EU-Russia Energy Approach Under the Prism of Interdependence*, in: *European Security* 3-4/2007, S. 329-355.

ressen einzusetzen; das gilt insbesondere für Georgien.²⁸ Ob Russland seinen internationalen Einfluss jedoch so weit ausdehnen kann, dass es in der Lage ist, die zunehmenden Eingriffe der EU und anderer westlicher Akteure in den postsowjetischen Raum einzudämmen oder gar rückgängig zu machen, bleibt abzuwarten.

Die beschriebene Polarisierung des regionalen Sicherheitskomplexes sagt uns etwas über seine Form. Sein Inhalt kann jedoch nur aus den Sicherheitsnarrativen der Hauptakteure und den sich daraus ergebenden Freund-Feind-Mustern abgeleitet werden. Diesen werden wir uns im Folgenden zuwenden.

Veränderungen in den Freund-Feind-Mustern

Mit der Gründung der GUS versetzten Russland, die Ukraine und Belarus Anfang Dezember 1991 nicht nur der Sowjetunion den Todesstoß, sondern auch traditionellen westlichen Wahrnehmungen des „russischen Bären“ als Bedrohung. Angesichts Russlands schrumpfender Wirtschaft und seines zurückgehenden internationalen Einflusses in den 90er Jahren fiel die Darstellung des offiziellen Nachfolgestaates der Sowjetunion als politisch-militärischer Gegner in der westlichen Wissenschaft und Diplomatie in Ungnade. Bis 2004 wurde Regierungen, die, um ihren Übergang vom EU-Beitrittskandidaten zum EU-Mitglied zu befördern, die russische Karte spielten, höflich, aber bestimmt bedeutet, dass eine solche Rhetorik des Kalten Krieges nicht hilfreich sei. In dem Maße, wie die Wahrnehmung Russlands als Feindbild und Ursache von Sicherheitsbedrohungen verblasste, kamen neue Themen und neue Akteure auf. Im westlichen Diskurs wurde Russland zum befreundeten Juniorpartner, der mit den Schwierigkeiten der demokratischen Transformation kämpfte. Risiken blieben bestehen. Der Transformationsprozess könnte zum Erliegen kommen oder, schlimmer noch, das Land könnte im Chaos enden und zerfallen. Beide Szenarien, so fürchtete man, könnten eine Reihe negativer externer Auswirkungen haben, wie z.B. unkontrollierte Migration nach Westeuropa, einen Anstieg der organisierten Kriminalität oder ethnische Kriege. Mit großer Sorge betrachteten die EU und die USA vor allem die abnehmende nukleare Sicherheit in Russland und die damit einhergehende Gefahr des Handels mit radioaktivem Material und Know-how.

28 Das galt auch schon vor den Ereignissen des Sommers 2008. Nach Angaben der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) schoss Russland in der ersten Hälfte des Jahres 2008 mindestens eine unbemannte georgische Aufklärungsdrohne über dem Gebiet der abtrünnigen Republik Abchasien ab. Zuvor hatte Moskau seine Macht zur Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen u.a. durch eine Einfuhrsperre für georgischen Wein, die Unterbrechung der Postverbindungen zwischen Russland und Georgien und die Ausweisung von Georgiern aus Russland demonstriert.

Auch wenn der Westen über diese „weichen“ Sicherheitsbedrohungen ernsthaft besorgt war, zählte er sie dennoch zu den „besseren Problemen“²⁹, d.h. er betrachtete sie als Probleme, die im Prinzip leichter zu bewältigen waren als solche, die sich auf der herkömmlichen, zwischen Feinden herrschenden Sicherheitsagenda befanden. Sie konnten durch den verstärkten Handel mit Russland und die Bereitstellung technischer Hilfe und Unterstützung einerseits und die Stärkung kooperativer, Ost und West gleichermaßen einbindender Sicherheitsstrukturen andererseits gelöst werden. Die EU legte ein spezielles technisches Hilfsprogramm für die GUS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*, TACIS) auf, mit dem Russlands Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft unterstützt und die nukleare Sicherheit sowie Sanierungsprojekte unter Zuhilfenahme weiterer Kredite der EU und einzelner Länder finanziert werden sollten. 1994 unterzeichnete Brüssel ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Moskau,³⁰ das u.a. einen institutionellen Rahmen für den politischen Dialog und engere Wirtschaftsbeziehungen schuf. 2003 einigte man sich auf eine Ausweitung des PKA durch die Schaffung der „vier gemeinsamen Räume“. Die EU hoffte, die mit diesen verbundenen Fahrpläne als Mittel zur Europäisierung Russlands nutzen zu können. Auch die NATO bot Russland besondere Vertragsbeziehungen an. 1997 einigte man sich auf die NATO-Russland-Grundakte. Die NATO-Verbündeten sahen darin ein Mittel, Moskau enger mit der Organisation zu verbinden und die Entstehung neuer Trennlinien infolge der Osterweiterung des Bündnisses zu verhindern. Das wohl ambitionierteste Projekt der 90er Jahre zur Herstellung kooperativer Sicherheit war schließlich die Umwandlung der KSZE in die OSZE. Sie führte zu einem beeindruckenden Aufbau institutioneller Kapazitäten und einer erheblichen Ausweitung der Aufgaben. Die OSZE galt weithin als institutioneller Dreh- und Angelpunkt gesamt-europäischer Sicherheit, der Russland (und die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion) eng mit dem Westen verband. Die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und der Beginn des neuen Jahrtausends waren nicht nur in den USA, sondern auch auf dieser Seite des Atlantiks die Blütezeit von Francis Fukuyamas „letztem Menschen“.³¹ In Westeuropa glaubten viele, der Kontinent sei nun dabei, die Geschichte hinter sich zu lassen. Auch wenn die bewaffneten Konflikte auf dem Balkan die EU unsanft daran erinnerten, vor welchen Herausforderungen ihre 1991 im Vertrag

29 Beverly Crawford, *Toward a Theory of Progress in International Relations*, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford (Hrsg.), *Progress in Post-war International Relations*, New York 1991, S. 438-468.

30 Das Inkrafttreten des Abkommens verschob sich auf 1997, da die EU Bedenken aufgrund Russlands Vorgehen im Tschetschenienkrieg hatte. Nach zahlreichen Verzögerungen begannen im Juni 2008 Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zwischen der EU und Russland, die infolge der „inakzeptablen“ Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Moskau im September 2008 eingefroren und im November angesichts der Fortschritte bei der Implementierung des Sarkozy-Medwedjew-Friedensplans wieder aufgenommen wurden.

31 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London 1993.

von Maastricht vereinbarte zukünftige Außenpolitik stand, so wurden sie dennoch weitgehend als ein Anachronismus betrachtet, dessen Ursachen in der allgemeinen Rückständigkeit der Region zu suchen waren. Kurzfristig würde man zwar noch zu altmodischen Zwangsmitteln greifen müssen, um der Gewalt Herr zu werden; die langfristige Lösung des Problems läge jedoch in der Modernisierung der betroffenen Länder. Dasselbe Rezept sei auch auf die inner- und zwischenstaatlichen Konflikte in Osteuropa und Russland anwendbar. Es herrschte das Gefühl, die Geschichte habe sich nun vollendet. Es gab weder zur liberalen Demokratie, noch zur Marktwirtschaft, noch zu den Prinzipien verantwortungsvoller Regierungsführung, die für beide Bereiche galten, eine brauchbare Alternative. Staaten, die sich an diese Grundsätze hielten, würden wiederum eine Region des Friedens und des Rechts bilden. Die Zukunft der Sicherheit Europas schien rosig.

In Putins zweiter Amtszeit als Präsident wurden sowohl die Sorge über Russlands Schwäche als auch die Überzeugung, technische und institutionelle Lösungen könnten Europa für Demokratie und Wohlstand sicher machen, von den EU-Regierungen weitgehend neu bewertet. Seither mehren sich die Stimmen, die Russlands Beharren auf seinem eigenen Modell „souveräner Demokratie“, das lediglich als Deckmantel für einen neuen Autoritarismus wahrgenommen wird, und seine selbstbewusste Außenpolitik, die sich auch nicht scheut, westliche Vorstellungen von Ordnung und Gerechtigkeit in Ost- und Südosteuropa in Frage zu stellen, als Sicherheitsproblem bezeichnen.³²

Russlands Sicherheitsdiskurs hat in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten ebenfalls einige dramatische Wendungen genommen. Anfangs hatte die Idee vom Ende der Geschichte auch auf die russische Außenpolitik großen Einfluss. Allerdings setzte die Desillusionierung hier früher ein als im Westen.

Nachdem Russland seine Souveränität wiedererlangt hatte, musste es eine neue Außen- und Sicherheitspolitik formulieren. Diese ging von zwei grundlegenden Prämissen aus: Erstens war das Land aufgrund seiner Geschichte, seiner Größe, seiner militärischen Stärke, namentlich seines Nuklearwaffenarsenals, seines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat etc. eine Großmacht und würde dies auch bleiben. Zweitens würde Russland durch seine Umwandlung in ein „normales“ Land zu einem gleichberechtigten Partner der EU und der USA bei der gemeinsamen Regelung internationaler Angelegenheiten. Beide Annahmen hingen z.T. mit Russlands eigener Versicherung seiner kommunistischen Vergangenheit zusammen: der repressiven innenpolitischen Ordnung und der „internationalistischen“ Außenpolitik, in der die Ideologie Vorrang vor Pragmatismus hatte.

Die Prämisse, dass Russland eine Großmacht ist, wurde nie in Frage gestellt. Daran, dass Russland sich selbst so empfand, änderte auch der steile wirtschaftliche Niedergang der 90er Jahre nichts. Die zweite Prämisse geriet je-

32 Vgl. Derek Averre, „Sovereign Democracy“ and Russia's Relations with the European Union, in: *Demokratizatsiya* 2/2007, S. 173-190.

doch schon bald in Misskredit, da sich zunehmend die Wahrnehmung durchsetzte, dass das Land vom Westen nicht eben viel dafür bekam, dass es sich auf dessen Seite geschlagen hatte. Kritiker beklagten, dass Russland vom Westen weder als gleichberechtigter Partner in der Ausübung der internationalen Führungsrolle anerkannt wurde, noch den erhofften Umfang an Unterstützung erhielt. Die Einflussnahme, die westlichen Beratern und internationalen Finanzinstitutionen zugestanden wurde, schien Russlands innenpolitische und internationale Situation nur noch zu verschlimmern. Darüber hinaus begannen sich die ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und einige der nun unabhängigen ehemaligen Sowjetrepubliken mit westlicher Unterstützung an westlicher Politik und westlichen Institutionen auszurichten. Und zu allem Überfluss beschloss die NATO, die in Russland als Einrichtung des Kalten Krieges wahrgenommen wurde, ihre Erweiterung nach Osten. All diese Entwicklungen stimmten in keiner Weise mit Russlands Vorstellungen von seiner außenpolitischen Rolle überein. Als Reaktion darauf erlangten eurasistische Diskurse, die den Wunsch des Landes nach internationaler Anerkennung als Großmacht widerspiegelten, in den 90er Jahren große Popularität. Sie betonten die Einzigartigkeit der russischen Kultur und die historische Mission Russlands als Brücke zwischen westlicher und asiatischer Kultur. Im neuen Jahrtausend und insbesondere seit Putins zweiter Amtszeit als Präsident gewann dann ein wesentlich profanerer Sicherheitsdiskurs an Stärke: Er stellt bestimmte westliche Strategien als den Versuch dar, Russlands Einfluss im regionalen Sicherheitskomplex einzudämmen und es politisch und militärisch zu marginalisieren, was als Bedrohung für Russlands ontologische Sicherheit, d.h. für seine Identität als europäische Großmacht und die damit einhergehenden Interessen, betrachtet wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Freund-Feind-Muster im regionalen Sicherheitskomplex seit Beginn der 90er Jahre zweimal verändert haben. Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die soziale Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes radikal, als ehemalige Gegner begannen, sich als Freunde zu betrachten, die gemeinsam eine gesamteuropäische Friedensordnung aufbauen. Die Flitterwochen hielten jedoch nicht lange an. Seit Beginn des neuen Jahrtausends sind die neuen kooperativen Sicherheitsbeziehungen angespannt und in immer mehr Bereichen wächst eine (feindliche) Rivalität auf Kosten gemeinsamer Problemlösungen. In den folgenden Abschnitten wird der Übergang der sozialen Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes zu einer Konfliktformation anhand der Analyse der wichtigsten Gefahrendiskurse, die in der EU und in Russland zur Versicherheitlichung ihres Verhältnisses zueinander geführt werden, dargestellt.

Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion flammten in den neuen unabhängigen Staaten und im ehemaligen Jugoslawien mehrere ethnische Konflikte auf.³³ Mit der Beendigung des blutigen Krieges in Bosnien 1995 und dem Ende der Kampfhandlungen in Tschetschenien 1996 trat das Thema „ethnische Kriege“ jedoch wieder in den Hintergrund.³⁴ Die Sezessionskonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion – zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien sowie zwischen Moldau und dem secessionistischen Transnistrien – „frozen ein“. Zwar kam es auch vor dem Sommer 2008 regelmäßig zu kleineren Zwischenfällen und Scharmützeln, insgesamt herrschte jedoch ein prekärer Frieden, der mit Ausnahme des Konflikts um Berg-Karabach jeweils von russischen Friedenstruppen entweder gemeinsam mit einheimischen Soldaten (Transnistrien, Südossetien) oder allein mit einem Mandat der GUS (Abchasien) aufrechterhalten wurde. Russland ist nach wie vor der wichtigste Verbündete der abtrünnigen Gebiete in Georgien und Moldau, die von Moskau militärische, diplomatische (z.B. in Form der Unterstützung der politischen Forderungen secessionistischer Führer), wirtschaftliche (z.B. durch die Bereitstellung kostenloser Energie) und politische (z.B. durch die Verleihung der russischen Staatsbürgerschaft an die Einwohner der betroffenen Gebiete) Unterstützung erhalten.

In den letzten Jahren hat sich die Konkurrenz zwischen der EU und Russland in der erweiterten Schwarzmeerregion verschärft. In der EU (und in den USA) wird Russlands Unterstützung für die separatistischen Regime in der Region zunehmend als ernst zu nehmendes Sicherheitsproblem betrachtet. Die neuen mittel- und osteuropäischen Mitglieder des europäischen Clubs haben sich erfolgreich als politische Unternehmer betätigt und es ist ihnen gelungen, die EU zu einer härteren Haltung gegenüber Russlands Verhalten in der Region zu bewegen. Ungeachtet einiger Differenzen sind sich die Mitgliedstaaten darüber einig, dass Moskau die eingefrorenen Konflikte in Georgien und Moldau instrumentalisiert, um seinen strategischen Einfluss in der Region aufrechtzuerhalten, der wiederum deren Europäisierung hemmt. Mit dem Ausbruch des heißen Krieges zwischen Russland und Georgien um Abchasien und Südossetien sieht sich die EU in ihren schlimmsten Befürchtungen bestätigt. Konkret stützt sich die Versicherheitlichung der EU auf mehrere Argumente. Erstens dienten die ungelösten Konflikte als Vorwand für die

33 In der ehemaligen Sowjetunion gab es fünf große militärisch ausgetragene Konflikte: Berg-Karabach, Tadschikistan, Südossetien, Transnistrien und Tschetschenien. Hinzu kamen etwa 20 kleinere militärische Auseinandersetzungen. Vgl. Sakwa, a.a.O. (Anm. 18), S. 387-388.

34 Gegen Ende der 90er Jahre kehrte das Thema mit dem Ausbruch des zweiten Tschetschenienkrieges und den blutigen Zusammenstößen zwischen Serben und Albanern in der damaligen serbischen Provinz Kosovo an die Spitze der Sicherheitsagenda der wichtigsten Akteure im regionalen Sicherheitskomplex, wenn auch nur für kurze Zeit, zurück.

Vorwärtsstationierung russischer Streitkräfte. Russlands Streitkräfte in Georgien und seine Friedenstruppen in Moldau seien Ausdruck einer mit militärischen Mitteln betriebenen Außenpolitik, mit der Moskau Tiflis und Chişinău in seiner Einflussphäre halten will. Darüber hinaus benutze Moskau sie als Faustpfand in seinen Beziehungen zum Westen. Und schließlich wirft der EU-Diskurs Russland vor, einer friedlichen Lösung der Sezessionskonflikte im Wege zu stehen und dadurch ebenso wie durch die völkerrechtswidrige Anerkennung der selbsterklärten Souveränität Südossetiens und Abchasiens – der sogenannten „*De-facto*-Staaten“ – die Verbreitung von Demokratie, Menschenrechten und Wohlstand zu behindern.

Die Regierungen Transnistriens, Abchasiens und Südossetiens, die allesamt für ihren Machterhalt auf russische Streitkräfte angewiesen sind, werden im EU- bzw. im westlichen Diskurs als kriminell unterwanderte und korrupte politische Eliten beschrieben, die in quasistaatlichen Strukturen am Ruder sitzen. Unter ihrer Herrschaft sind Armut und Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet; über ihre engen Verbindungen zu den Netzwerken der organisierten Kriminalität sind sie in Menschenhandel, illegalen Drogen- und Waffenhandel und andere illegale Aktivitäten verstrickt. Die eingefrorenen Konflikte werden daher in zweifacher Hinsicht als Gefahr für die Union angesehen. Erstens gehen von ihnen als Herkunfts- oder als Transitgebiet illegaler Bewegungen von Personen, einschließlich Terroristen, und des Warenschmuggels in die EU Gefährdungen für die Union aus. Damit eng verbunden sind ihre negativen Auswirkungen auf Europas Energiesicherheit, indem sie zusätzliche erhebliche Instabilität in eine Region bringen, die ein wichtiger – und unter günstigen Bedingungen in Zukunft noch wesentlich wichtiger – Energiekorridor ist, durch den kaspisches Öl und Erdgas in die EU gelangen. Zweitens bedroht die bloße Existenz „weißer Flecken auf der zivilisatorischen Landkarte“ in solch großer Nähe zur EU Brüssels Selbstverständnis. Die EU vermarktet sich selbst erfolgreich als ein neuartiger internationaler Akteur, als normative Macht, die auf interessengeleitete Machtpolitik zugunsten grenzüberschreitender Solidarität mit Völkern, die weniger Glück gehabt haben, und der Förderung universeller Werte verzichtet. Die EU fürchtet daher, dass sie auf der internationalen Bühne an Glaubwürdigkeit verlieren könnte, wenn es ihr ausgerechnet in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft nicht gelingt, diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen – wo, wenn nicht hier, sollte sie sonst Erfolg haben?

Russlands Bedrohungsperzeptionen angesichts der Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion, die sich seit Beginn der 90er Jahre nicht wesentlich verändert haben, unterscheiden sich von denjenigen der EU erheblich. Erstens nimmt Moskau für sich in Anspruch, konstruktiv an der Eindämmung der Konflikte mitgewirkt zu haben. Zweitens sieht es sich in Abchasien, Südossetien und Transnistrien als Schutzmacht für diejenigen russischen Staatsbürger, die sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion plötzlich im Ausland wiederfanden. Die Einmischung in diese oder andere

heiße Konflikte im nahen Ausland zu Beginn der 90er Jahre wurde u.a. mit der Befürchtung gerechtfertigt, dass Untätigkeit zu „Millionen von Flüchtlingen und Chaos entlang der Südgrenze“³⁵ geführt hätte. Moskaus massive militärische Intervention in Georgien im Sommer 2008 wurde mit ähnlichen Formulierungen begründet. Drittens glaubt Moskau entsprechend seinem Selbstverständnis als Großmacht, es haben ein historisches Recht dazu, im nahen Ausland zu intervenieren, um den „Verlust geopolitischer Positionen, für deren Eroberung es Jahrhunderte bedurfte“³⁶, zu verhindern. Viertens und eng damit zusammenhängend macht Russland geltend, dass die Strategie, die weitere Ausbreitung westlichen Einflusses, insbesondere der NATO, in einem Raum, in dem es wichtige politische und sicherheitspolitische Interessen hat, völlig legitim sei. Moskau hat sich der Osterweiterung der EU bislang nicht widersetzt – nicht zuletzt deshalb, weil (noch) keinem der potenziellen Beitrittskandidaten im postsowjetischen Raum der Status eines Beitrittskandidaten gewährt wurde. Im Kreml wächst jedoch der Verdacht, dass die EU zunehmend eine neue amerikanische *Containment*-Politik unterstützt.³⁷ Als Beleg hierfür verweist Moskau u.a. auf den Druck, den sowohl die EU als auch die USA auf die Regierung Moldaus ausgeübt haben, das von Russland unterstützte Kosak-Memorandum zurückzuweisen, das den eingefrorenen Konflikt um den Preis einer Finnlandisierung des Landes gelöst hätte.³⁸ Russland hebt in diesem Zusammenhang auch das in jüngster Zeit verstärkte Engagement der EU im äußerst NATO-freundlichen Georgien hervor, in dessen Folge die EU auch nicht länger die Auseinandersetzung mit Russland über Südossetien und Abchasien scheut. Die Unterstützung der EU für den „Aggressor“ und ihre Verurteilung Russlands unmittelbar nach den Ereignissen vom Sommer 2008 haben Moskaus Wahrnehmung verstärkt, dass der Westen eine Strategie verfolgt, mit der Russlands Einfluss in seinem nahen Ausland zurückgedrängt werden soll.

Fünftens bezeichnet Russland die Strategie der EU gegenüber dem eingefrorenen Konflikt in Moldau und den *De-facto*-Staaten mittlerweile nicht nur deshalb als Bedrohung seiner Sicherheit, weil sie seinen internationalen Einfluss und seinen Status untergräbt, sondern auch aufgrund ihres Potenzials, seine innere Souveränität zu gefährden. Seit den „farbigen“ Revolutionen in Georgien und der Ukraine hat Moskau Vorkehrungen gegen ähnliche Vorgänge im eigenen Land getroffen, um seine Vulnerabilität gegenüber transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu reduzieren. Es hat die Betäti-

35 So eine Äußerung des damaligen Außenministers Kosyrew, zitiert nach Sakwa, a.a.O. (Anm. 18), S. 388.

36 Kosyrew, zitiert nach: ebenda, S. 354.

37 Vgl. Averre, a.a.O. (Anm. 32), S. 182.

38 Vgl. Dov Lynch, *Misperceptions and Divergences*, in: Dov Lynch (Hrsg.), *What Russia Sees*, Chaillot Paper Nr. 74, Paris 2005, S. 15. Wenn es nach dem Memorandum aus dem Jahr 2003 gegangen wäre, wäre Moldau eine Föderation aus zwei verfassungsrechtlich gleichberechtigten staatlichen Einheiten – Moldau und Transnistrien – geworden. Die Föderation hätte einen neutralen und entmilitarisierten Status gehabt. Transnistrien hätte unter bestimmten Bedingungen das Recht gehabt, die Föderation zu verlassen.

gungsmöglichkeiten von NGOs, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, eingeschränkt und staatlich finanzierte Schein-NGOs geschaffen, die im Falle einer Legitimitätskrise wie derjenigen in den Jahren 2004/2005 in der Ukraine ein Gegengewicht zu prowestlichen gesellschaftlichen Akteuren bilden sollen. Der Kreml betrachtet sein Engagement in Transnistrien und in den abtrünnigen georgischen Gebieten als externe Ergänzung seiner internen Defensivhaltung; Russland wappnet sich gegen die weitere Zementierung westlichen Einflusses an seinen Grenzen. Schließlich stellen die Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion aus Moskaus Sicht für die EU kein ernst zu nehmendes Sicherheitsproblem dar, insbesondere wenn man sie mit den Sicherheitsrisiken vergleicht, die vom Nahen Osten und von Nordafrika ausgehen.³⁹ Brüssels vertieftes Engagement in der Region wird daher als eine politische Strategie interpretiert, die darauf abzielt, Russlands historischen Status als bedeutende europäische Macht mit legitimen „Besitzümern“ in seiner unmittelbaren Umgebung und mit dem Recht, sein Umfeld zu gestalten, zu unterminieren.

Konträre Versicherheitlichungen: Energiesicherheit

Seit 2000 tragen die EU und Russland der Bedeutung ihres Öl- und Gashandels Rechnung, indem sie einen Energiedialog führen. Dennoch hat sich die Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf der Ebene von Experten und hochrangigen Vertretern aus Politik und Wirtschaft als unfähig erwiesen, die Versicherheitlichung der Energiebeziehungen zu verhindern. In den vergangenen Jahren hat das Thema Energiesicherheit die Spannungen zwischen der EU und Russland erheblich verschärft. Es geht dabei gleichermaßen um wirtschaftliche wie um politische Interessen. Erstere haben mit Angebot und Nachfrage zu tun. Die weltweite Nachfrage nach Energierohstoffen steigt merklich an, was z.T. auf das rasche Wirtschaftswachstum in aufstrebenden Volkswirtschaften wie z.B. China zurückzuführen ist. Gleichzeitig verringert sich das Angebot u.a. aufgrund geopolitischer Rahmenbedingungen und des beschleunigten Abbaus der Öl- und Gasreserven in der Nordsee und andersorts. Die Folge davon ist ein stetiger Anstieg der Öl- und Gaspreise. Zwar hat die vom Zusammenbruch des amerikanischen *Subprime*-Hypothekenmarktes verursachte globale Wirtschaftskrise 2008 zu einem erdrutschartigen Fall der Energiepreise geführt; es wird jedoch ein erneuter erheblicher Anstieg erwartet, sobald die Weltwirtschaft sich wieder erholt hat. In Russland sind hohe Öl- und Gaspreise willkommen. Sie bedeuten Sondergewinne für die Produzenten und sind eine Goldgrube für den Föderationsetat. Russland ist der weltweit größte Gasproduzent und Gasexporteur und der zweitgrößte Öl-

39 Vgl. Dmitry Polikanov, *Russia-EU Relations: Opportunities for a Security Dialogue*, in: David Brown/Alistair J.K. Shepherd (Hrsg.), *The Security Dimensions of EU Enlargement: Wider Europe, Weaker Europe?*, Manchester 2007, S. 115-128.

produzent nach Saudi-Arabien; seine Ölexporte haben seit 2000 erheblich zugenommen.

In der EU wird der Anstieg der Energiepreise als Bedrohung für das wirtschaftliche Wohlergehen betrachtet. Die Mitgliedstaaten sind in hohem Maße von Öl- und Gasimporten abhängig, was in absehbarer Zukunft noch zunehmen wird. Halten die gegenwärtigen Trends an, „wird der Energiebedarf der Union in den nächsten 20 bis 30 Jahren zu 70 Prozent (statt wie derzeit zu 50 Prozent) durch Importe gedeckt werden“.⁴⁰ Gleichzeitig wird sich der weltweite Wettkampf um den Zugang zu den Energieressourcen verschärfen. Vor diesem Hintergrund äußert die neue EU-Narrative der Energiesicherheit große Besorgnis hinsichtlich der Liefersicherheit und der Auswirkungen hoher Preise auf Wirtschaftswachstum, Inflation, Wettbewerbsfähigkeit etc. Darüber hinaus verweist der EU-Diskurs auf eine Reihe politischer Bedrohungen, die sich aus der Importabhängigkeit der Union ergeben.

50 Prozent der gesamten Gasimporte der EU und über 30 Prozent ihrer Ölimporte kommen aus Russland.⁴¹ Diese asymmetrische Interdependenz wird neuerdings im EU-Diskurs als Bedrohung bezeichnet, da sie Lieferungsunterbrechungen für die Union zu einer Gefahr werden lässt und die EU für politische Erpressung anfällig wird. Nach den Kürzungen der Energielieferungen an Belarus und die Ukraine sah Russland sich dem Vorwurf ausgesetzt, Öl und Gas rücksichtslos und unter Missachtung bestehender Vertragsverpflichtungen als Waffe bei der Verfolgung wirtschaftlicher und politischer Ziele einzusetzen. Brüssel sieht in Moskaus Weigerung, den Vertrag über die Energiecharta von 1994 und das dazugehörige Transitprotokoll zu ratifizieren, mit denen die Unterzeichnerstaaten sich dazu verpflichten, Regelungen u.a. für transparente Bedingungen für Investoren sowie Wettbewerbs- und Transitregelungen einzuhalten, einen weiteren Beweis für Russlands gefährliche Politisierung seiner Energieindustrie.⁴² Die anmaßende Haltung gegenüber bewährten Praktiken und freien Märkten berge ein hohes Risiko. Eines Tages, so die Argumentation, könnte Europa zum Ziel der mit wirtschaftlichen Mitteln betriebenen Außenpolitik des Kreml werden, wenn es ihn z.B. mit Fragen zu Demokratie und Menschenrechten konfrontiert. Die bereits erwähnte Durchdringung des EU-Energiemarktes durch russische Konzerne und das als Obstruktionspolitik empfundene Verhalten Moskaus bezüglich des eingefrorenen Konflikts in Moldau sowie seine Unterstützung für die *De-facto*-Staaten in Georgien, die zur Instabilität eines wichtigen Energiekorridors führt, spielen in diesem Bedrohungsszenario eine herausragender Rolle.

40 Europäische Kommission, Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM/2006/0105 endg., Brüssel 2006, S. 3.

41 Wenn die aktuellen Trends anhalten, werden die Zahlen bis 2020 auf 70 bzw. 50 Prozent steigen. Vgl. Proedrou, a.a.O. (Anm. 27), S. 334.

42 Die EU ist ebenso davon überzeugt, dass die Politisierung der russischen Energieindustrie z.T. dafür verantwortlich ist, dass nur unzureichend in neue großangelegte Erschließungsprojekte investiert wird. Es wird erwartet, dass dieses Versäumnis wiederum die Liefersicherheit zukünftig weiter verschlechtern wird.

Und schließlich sieht die EU in Russlands Verhalten eine Bedrohung ihrer kollektiven Identität. Moskaus Strategie, EU-Mitgliedstaaten gegeneinander auszuspielen, indem es deren unterschiedlichen Abhängigkeitsgrad von russischer Energie ausnutzt, um separate Liefervereinbarungen und separate Vereinbarungen über den Bau von Pipelines zu treffen, gefährdet das internationale Ansehen der GASP, die in den letzten Jahren zu einer der von Brüssel am häufigsten beschworenen Erfolgsgeschichten der Integration geworden ist. Das Unvermögen, eine gemeinsame externe Energiepolitik zu entwickeln, lässt Zweifel an der Akteursqualität der Union in einem zentralen internationalen Politikfeld aufkommen. Eine weitere von der EU artikulierte ontologische Gefahr hängt mit der Tatsache zusammen, dass der Kreml Energie als strategischen Rohstoff betrachtet. Die großen Energiekonzerne *Gasprom* und *Rosneft* befinden sich teilweise in Staatsbesitz. Moskau kontrolliert ausländische Investitionen in seine Energieindustrie und lehnt die eigentumsrechtliche Entflechtung von Produktionsanlagen und Vertriebsnetzen sowohl im eigenen Land als auch in der EU ab. Aus Sicht der EU steht Russlands Energiepolitik in krassem Gegensatz zu den normativen Grundlagen der europäischen Integration und der EU-Außenpolitik: die Förderung freier Märkte und des Wettbewerbs.

Moskau bestreitet vehement jegliche politischen Motive in den Auseinandersetzungen mit der Ukraine und Belarus.⁴³ Mehr noch: Russlands Sicherheitsnarrative stellt die EU-Argumentation hinsichtlich wettbewerbsfähiger und sicherer Energie auf den Kopf, wenn behauptet wird, Brüssel versuche den neuen Status des Landes als Energiesupermacht zu unterminieren, indem es ihm seine antidirigistische Vision einer Wirtschaftsordnung aufzwingt. Ähnlich werden Versuche der EU, Russland mit der Drohung, russische Investitionen in ihren Energiemarkt zu beschränken, zur weiteren Öffnung seiner Energievorkommen für europäische Investitionen zu zwingen, als Gefahr für die wiedererlangte wirtschaftliche Stärke des Landes angesehen.⁴⁴ Schließlich betrachtet Moskau die Energiediversifizierungsstrategie der EU als einen unfreundlichen Akt, der ein potenzielles Risiko für die für Russland so wichtige Nachfragesicherheit darstellt, und als ungerechtfertigten Versuch, die insgesamt ausgewogenen Wirtschaftsbeziehungen zu Brüssels Gunsten neu zu kalibrieren.⁴⁵ Es sieht in der Unterstützung der EU für Abmachungen, die darauf abzielen, russische Pipelines durch den Ausbau vorhandener und den

43 Vgl. Alexander Medvedev, *Is Gazprom's Strategy Political?*, in: *Europe's World* 9/2008, S. 63-67.

44 Wie Alexander Medvedev darlegt, läuft diese Drohung darauf hinaus, das Gleichgewicht wirtschaftlicher Macht weiter zugunsten der EU zu verschieben: „Europäische Investitionen in Russland sind [bereits] sieben- bis achtmal so hoch wie russische Investitionen in der EU.“ Ebenda, S. 67.

45 Russland exportiert zurzeit 60 Prozent seiner Öl- und Gasproduktion in die EU. Der Anteil der EU am russischen Gesamthandel beträgt rund 54 Prozent, während Russland nur für 6,2 Prozent der EU-Exporte und 10,4 Prozent der EU-Importe steht. Vgl. Tatiana Mitrova, *Russia, Europe and Energy: A Vicious Circle*, in: *International Herald Tribune*, 3. Oktober 2008.

Bau neuer Energiekorridore, die Europa den Zugang zu kaspischem Öl und Gas ermöglichen, zu umgehen, eine Bedrohung der Sicherheit seiner Energieeinkünfte und seiner politischen Macht. Moskau reagierte auf die Politik der EU mit einer eigenen Diversifizierungsstrategie und unterzeichnete Ende Oktober 2008 ein Abkommen mit Peking zum Bau einer beide Staaten verbindenden Ölpipeline.

Konträre Versicherheitlichungen: Die Erweiterung der NATO

Die NATO hat im regionalen Sicherheitskomplex zwei Funktionen. Einerseits ist sie ein Kanal, durch den Sicherheitserwägungen von außerhalb der Region in den Komplex eindringen. Das atlantische Bündnis dient den USA als Vehikel für die begrenzte Machtprojektion auf Europa, um so ihre Strategie des *Offshore Balancing* zu untermauern, mit der sichergestellt werden soll, dass kein einzelner europäischer oder eurasischer Akteur regionale Hegemonie auf dem Kontinent erlangt.⁴⁶ Andererseits ist die NATO eine Arena, in der intraregionale Sicherheitsdynamiken wirksam werden. So waren die EU-Mitgliedstaaten beispielsweise auf dem Bukarester NATO-Gipfel im April 2008 in der Frage, ob Georgien und die Ukraine in Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft in der Allianz in den *Membership Action Plan* (MAP) aufgenommen werden sollten, gespalten. Während mehrere der etablierteren EU-Mitglieder den Vorschlag für verfrüht hielten, da ein solcher Schritt die Spannungen zwischen Russland und dem Westen verschärfen würde, und ihn aus diesem Grunde und auch aus anderen Gründen ablehnten, betrachteten die neuen Mitgliedstaaten ebenso wie einige der älteren ihn als Stärkung des paneuropäischen Sicherheitsregimes und unterstützten ihn dementsprechend. Die „Aufschieber“ konnten sich in Bukarest zwar durchsetzen, die weitere Ausdehnung der NATO in den postsowjetischen Raum hinein ist dennoch sicherlich nur eine Frage der Zeit, nicht zuletzt deshalb, weil auch der neue amerikanische Präsident Barack Obama sie unterstützt. Ist erst einmal ein entsprechender Beschluss gefasst, wird es nicht möglich sein, die Beziehungen zwischen der EU und Russland gegen die negativen Folgen, die dies für die Ost-West-Beziehungen haben wird, abzusichern.

Seit die NATO 1996 den Beschluss zur Osterweiterung gefasst hat, rechtfertigt der offizielle Sicherheitsdiskurs diese Politik als Mittel zur Aufnahme weiterer Staaten in die Zone des demokratischen Friedens. Die Erweiterung wird als eine Sicherheitspolitik dargestellt, die dazu beiträgt, regionale Instabilitäten und Konflikte zu verhüten und die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte in den neuen Demokratien zu fördern. Sie reduziere zudem die Wahrscheinlichkeit einer Renationalisierung der Verteidigungspolitik, die

46 Vgl. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001.

sich negativ auf die europäische Sicherheit auswirken würde. Im Prinzip stimmen alle Regierungen in der EU dieser Ansicht zu.

Russland sieht die NATO-Erweiterung völlig anders. Moskau hat von dem Moment an, da diese erstmals auf der Tagesordnung der Allianz stand, eine konsequent gegen die Erweiterung der NATO gerichtete Politik betrieben. Was sich allerdings häufiger ändert, ist die Heftigkeit, mit der Moskau seine Ansichten zum Ausdruck bringt. Zu Beginn der 90er Jahre war in Russland die Überzeugung weit verbreitet, dass die NATO entweder allmählich verschwinden oder aber in eine gesamteuropäische Sicherheitsorganisation umgewandelt werden würde, in der auch Russland seinen rechtmäßigen Platz hätte.⁴⁷ Keines der beiden Szenarien trat jedoch ein. Stattdessen wurde die NATO geographisch und funktional erweitert, indem z.B. Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung in ihr Aufgabenspektrum aufgenommen wurden. Die Mehrheit der russischen politischen Elite fühlte sich dadurch unabhängig von Parteizugehörigkeit und Weltanschauung betrogen. Trotz der daraus resultierenden Spannungen unterzeichneten Russland und die NATO 1997 die NATO-Russland-Grundakte, in deren Rahmen ein Ständiger Gemeinsamer Rat eingerichtet wurde.⁴⁸ Moskau hoffte, dass das Abkommen ihm einen gewissen Einfluss auf die Politik des Bündnisses ermöglichen würde. Dies geschah jedoch nicht. Ganz im Gegenteil begann die NATO 1999 ohne eine Resolution der VN und ohne Beratungen mit Russland einen Luftangriff auf serbische Ziele im Kosovo und in Serbien selbst, um den ethnischen Bürgerkrieg in der Provinz zu beenden. Die Beziehungen erreichten einen Tiefstand. Die militärische Intervention fand nur wenige Wochen nach dem NATO-Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik statt.

Auch wenn Wladimir Putin die Osterweiterung der NATO ebenso ablehnte wie sein Vorgänger, versuchte er dennoch, die Beziehungen zum Bündnis pragmatischer zu gestalten. Als er nach dem 11. September 2001 die russische Außenpolitik im Zuge des „Kriegs gegen den Terrorismus“ mit derjenigen der USA abzugleichen begann, trat der diplomatische Streit um die NATO-Erweiterung in den Hintergrund. Im April 2004 wurden sieben weitere postkommunistische Staaten, darunter die baltischen Republiken, ohne ernsthafte Auswirkungen auf die Ost-West-Beziehungen in die Allianz aufgenommen. Vier Jahre später jedoch steht die Osterweiterung der NATO auf Russlands Sicherheitsagenda wieder ganz oben. Moskau stellt sich den Bemühungen Georgiens und der Ukraine um den Beitritt zur Allianz vehement entgegen. Außenminister Sergei Lawrow erklärte, Russland würde es als „eine bedeutende negative geopolitische Verschiebung“⁴⁹ betrachten, wenn diese Länder der NATO beiträten.

47 Vgl. Vladimir Baranovsky, Russian Views on NATO and the EU, in: Anatol Lieven/Dmitri Trenin, (Hrsg.), *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington D.C. 2003, S. 269-294.

48 Der Ständige Gemeinsame Rat wurde 2002 durch den NATO-Russland-Rat ersetzt.

49 Sergei Lavrov: „We are trying de-ideologize our politics“, in: *Russia Beyond the Headlines*, 7. April 2008, unter: http://rbth.ru/articles/2008/04/07/2008_04_DT_01_lavrov.html.

Zwei Bedrohungen werden in diem Zusammenhang besonders hervorgehoben: Erstens besteht das Ziel der Politik der NATO nach Ansicht des Kreml in der strategischen Einkreisung Russlands. Die Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO wird als Versuch gesehen, den militärischen Einfluss des Westens und eventuell amerikanische Militärstützpunkte und militärische Anlagen bis an die Grenzen Russlands voranzutreiben und damit Gebiete aus dessen Einflussphäre herauszureißen, die ihm seit zaristischen Zeiten als geopolitischer *domaine réservé* vorbehalten seien.⁵⁰ Das würde jedoch nicht nur die Sicherheit Russlands bedrohen, sondern auch seinen politischen und wirtschaftlichen Interessen schaden. Wie bereits erwähnt, interpretiert der russische Sicherheitsdiskurs die EU-Politik in der gemeinsamen Nachbarschaft inzwischen als Ergänzung zu den Bemühungen der NATO, Russlands Einfluss in der Region zurückzudrängen. Sollte die Allianz daher eines Tages dem Beitritt Georgiens und der Ukraine zustimmen, dürfte das erhebliche negative Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der EU und Russland haben. Zweitens will Russland nicht, dass die NATO der wichtigste europäische Sicherheitsgarant ist, da es auf ihre Politik nur geringen Einfluss hat. Da der Einfluss der Nordatlantischen Allianz durch ihre Erweiterung auf Kosten alternativer Abmachungen gestärkt wird, betrachtet Moskau den Erweiterungsprozess als Bedrohung für seine eigene Rolle als einer der Hauptakteure in der Region, der ein legitimes Recht zur Gestaltung der europäischen Sicherheit hat. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass Moskau die Schaffung der ESVP seinerzeit sehr begrüßt hat und erwartete, dass sie ein Gegengewicht zur NATO bilden würde. Russland setzte große Hoffnungen in den Aufbau eines bilateralen strategischen Dialogs und eines kooperativen Krisenmanagements mit der EU, zu denen sich beide Seiten im Oktober 2000 verpflichtet hatten. Moskaus Erwartung, dass es zu einer engeren militärischen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit mit Brüssel kommen würde, zu der auch die gemeinsame Verantwortung für die operative Planung gemeinsamer Einsätze in Europa und außerhalb Europas gehört hätten, blieb jedoch weitgehend unerfüllt. Das veranlasste den damaligen russischen Außenminister Igor Iwanow 2003 zu der Aussage, dass „einige unserer europäischen Partner psychologisch noch nicht zur gleichberechtigten Zusammenarbeit mit Russland bereit sind“.⁵¹ Einer der Gründe, warum die EU es ablehnt, Russland enger mit der ESVP zu verbinden, ist die Befürchtung, dass Washington dies als den Versuch interpretieren könnte, die Rolle der USA in der europäischen Sicherheit zu marginalisieren.

50 Die USA befürworten nicht nur offen die Fortsetzung der NATO-Erweiterung in den post-sowjetischen Raum hinein, sondern haben darüber hinaus auch bilaterale Militärabkommen mit mehreren ost- und südosteuropäischen NATO-Mitgliedstaaten abgeschlossen.

51 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Daily News Bulletin, Remarks by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Igor Ivanov Before Representatives of the Sociopolitical and Business Circles of the FRG on the Theme „Russia-European Union: The State of, and Prospects for Partnership“, Munich, 10. December 2003, 2873-12-122003, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/3ebc6278d412787443256dfd005f2b9d?OpenDocument.

Russland hat vor Kurzem einen neuen Versuch gestartet, die – von Moskau als solche empfundene – Vormachtstellung der NATO bei „harten“ Sicherheitsthemen in Europa zu brechen. Auf einer französisch-russischen Konferenz in Evian im Oktober 2008 präzisierte Präsident Dmitri Medwedjew Vorschläge, die er einige Monate zuvor in Berlin zum Aufbau einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur gemacht hatte. Die neue, auf einem Vertrag beruhende Ordnung sollte auf dem Grundsatz basieren, „dass kein Staat und keine internationale Organisation exklusive Rechte hat, Frieden und Stabilität in Europa zu sichern“.⁵² Russlands Vorstoß könnte sich im Übrigen auch als Schub nach vorn für die OSZE erweisen, da die EU darauf besteht, Gespräche über den Vorschlag unter der Ägide der Wiener Organisation einzuberufen.

Konträre Versicherunglichungen: Raketenabwehr

Die Proliferation von ballistischen Raketen und Nuklearwaffen gehört zu denjenigen Sicherheitsthemen, bei denen die USA, die EU und Russland lange Zeit ähnliche Ansichten vertraten. Die Absicht der USA, Komponenten ihres Raketenabwehrsystems in Osteuropa zu stationieren, hat jedoch in jüngster Zeit zu sehr unterschiedlichen Sicherheitsperzeptionen in Moskau und Washington geführt. Russland betrachtet die amerikanische Strategie keinesfalls als Lösung für das Proliferationsproblem, sondern vielmehr als erhebliche Bedrohung für seine eigene Sicherheit. Die EU war in der Frage zunächst gespalten, hat sich vor Kurzem aber der Sicht der USA angeschlossen. Raketenabwehr wurde damit zu einem weiteren Thema, das zur Versicherunglichung der Beziehungen zwischen der EU und Russland beiträgt.

Seit US-Präsident Ronald Reagans umstrittenem *Star-Wars*-Projekt, mit dem die Doktrin der wechselseitig gesicherten Zerstörung zwischen den beiden Supermächten vom Konzept der strategischen Verteidigung abgelöst werden sollte, gibt es im amerikanischen strategischen Denken eine einflussreiche Richtung, die die Wichtigkeit einer aktiven Verteidigung hervorhebt. Nach dem Ende des Kalten Krieges bildete sich ein (begrenzter) von beiden Seiten getragener Sicherheitsdiskurs heraus, in dessen Mittelpunkt die begrenzte Raketenabwehr als Ergänzung zur Abschreckung steht. Demnach könne nukleare Abschreckung weder gegenüber „Schurkenstaaten“ wie dem Iran noch gegenüber Terroristen funktionieren, „die nach Fähigkeiten streben, Tod und Zerstörung mit Hilfe von Raketen bis vor unsere Haustür zu tragen“.⁵³ Ein Subtext dieses Diskurses ist das Argument, dass die amerikanische Machtprojektion ohne eine begrenzte Raketenabwehr in kritischen Regionen wie z.B. dem Nahe Osten zunehmend zur Geisel von Gegnern würde,

52 Daniel Brössler/Stefan Kornelius, Russland macht der EU Avancen, in: Süddeutsche Zeitung, 10. Oktober 2008.

53 President George W. Bush, Statement to the Press, Washington D.C., 13. Dezember 2001.

die über Nuklearwaffen verfügen. George W. Bush machte Präsident Bill Clintons Entscheidung, den Zeitpunkt für den Beginn der Errichtung des Systems zu verschieben, rückgängig und gab 2002 grünes Licht für den Aufbau eines bodengestützten Raketenabwehrsystems für die mittlere Flugphase, das dieses Problem beseitigen sollte.⁵⁴ Um die Wirksamkeit sicherzustellen, nahm Washington bilaterale Verhandlungen mit Polen und der Tschechischen Republik, um die Stationierung von Teilen der Infrastruktur in Osteuropa zu ermöglichen.⁵⁵

Amerikas Initiative wurde in der EU zunächst mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten und einige westeuropäische Länder wie z.B. Großbritannien begrüßten es als wichtigen Beitrag zur europäischen Sicherheit – häufig gegen erheblichen Widerstand in der Bevölkerung und manchmal auch mit Einschränkungen.⁵⁶ Regierungsvertreter und Experten in anderen EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich und Österreich, äußerten Vorbehalte zur Realisierbarkeit des Systems und – wichtiger noch – zu seinen politisch-militärischen Auswirkungen auf die europäische Sicherheit. Die Skeptiker wiesen darauf hin, dass das System die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen wahrscheinlich weiter beschädigen würde, wenn seine Einführung nicht mit Moskau abgestimmt würde. Schlimmstenfalls würde das Vorhaben zu einem neuen strategischen Wettrüsten führen, was wiederum Russland dazu veranlassen könnte, den INF-Vertrag von 1987 auszusetzen und damit die militärische Stabilität in Europa zu gefährden.⁵⁷ Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, griff diese Besorgnisse auf und warnte, ein Raketenabwehrschild könnte sich negativ „auf unsere Beziehungen mit Drittländern, namentlich Russland, auswirken“.⁵⁸ Die Kluft zwischen den unterschiedlichen europäischen Versicherheitlichungen wurde jedoch auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 erheblich kleiner. Alle europäischen Mitgliedstaaten schlossen sich der amerikanischen Narrative an, die „den substanziellen Beitrag zum Schutz der Bündnispartner vor ballistischen Flugkörpern großer Reichweite [...] durch

54 Barack Obama unterstützt wie früher Präsident Clinton die Idee einer Raketenabwehr, allerdings müsse sich die Technologie zuerst als funktionstüchtig erweisen. Bei Fertigstellung des vorliegenden Beitrags hatte der designierte Präsident der Vereinigten Staaten noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob er die Stationierung fortsetzen wird oder nicht.

55 Die Bush-Regierung nahm 2002 mit beiden Ländern informelle Gespräche auf. 2007 begannen die offiziellen Verhandlungen über die Einrichtung von Raketenabwehrstandorten auf ihrem Hoheitsgebiet. Vgl. Congressional Research Service, Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe, Washington D.C., 13. Juni 2008.

56 So verlangten beispielsweise Slowenien und Rumänien, dass das System alle NATO-Mitglieder schützt.

57 Vgl. US-Raketenschild – Steinmeier warnt USA vor neuem Wettrüsten, 17. März 2007, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/750/399534/text>.

58 EU's Solana: Participation in U.S. Missile Defense Shield Must Not Harm EU Security, in: International Herald Tribune, 29. März 2007.

die geplante Dislozierung amerikanischer Raketenabwehrelemente in Europa⁵⁹ hervorhebt.

Infolge der Annäherung der amerikanischen und der europäischen Position dürften die Spannungen zwischen der EU und Russland zunehmen, da Moskau den derzeitigen amerikanischen Plänen unmissverständlich negative Auswirkungen auf seine Sicherheitsinteressen zuschreibt. Die Regierung befürchtet insbesondere, dass das Raketenabwehrsystem den Versuch darstellt, das strategische Gleichgewicht zwischen Russland und den USA zugunsten Letzterer zu verschieben. Dieser Verdacht wird mit einer ganzen Reihe von Argumenten untermauert. So weist Moskau drauf hin, dass die Infrastruktur eigentlich in der Türkei oder im Irak stationiert werden müsse, wenn die USA und die EU wirklich Sorge vor einem iranischen Raketenangriff hätten. In seiner aktuellen Konfiguration halten russische Experten das System eher für geeignet, russische Raketen abzufangen. Putin stellte sogar eine Analogie zur Kubakrise von 1962 her: „Die Situation ist aus technologischer Sicht für uns ganz ähnlich. Wir haben die Überreste unserer Militärstützpunkte aus Vietnam und Kuba abgezogen, aber in der Nähe unserer Grenzen werden solche Bedrohungen geschaffen.“⁶⁰ Moskau argumentiert weiter, dass das System, wenn es erst einmal installiert sei, von Washington problemlos über die ursprünglich für die Stationierung in Polen geplanten zehn Abfangraketen hinaus erweitert werden könne. Eine leistungsfähigere Abwehr wiederum würde viel dazu beitragen Washington in die Lage zu versetzen, eine erhebliche strategische Nuklearüberlegenheit herzustellen. Was für Russland auf dem Spiel steht, ist nicht nur die globale strategische Parität, sondern auch das europäische Gleichgewicht der Kräfte. Die Raketenabwehr wird durch ihre Verknüpfung mit der NATO-Erweiterung, der europäischen und amerikanischen Politik im postsowjetischen Raum und dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) vom Kreml als das Vordringen westlicher politischer und militärischer Macht auf Kosten seines eigenen Einflusses im regionalen Sicherheitskomplex betrachtet.

Schließlich geht es auch im russischen Diskurs über Raketenabwehr um ontologische Sicherheit. Sie wird als weitere unliebsame Erinnerung an die amerikanische globale Hegemonie interpretiert: „Die Stationierung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Europa hat nicht nur militärische, sondern

59 Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Gipfelerklärung von Bukarest, unter: http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html. Die Gipfelerklärung fährt fort, die Bündnispartner sondierten gegenwärtig Möglichkeiten, die US-amerikanischen Kapazitäten in Polen und der Tschechischen Republik „mit den derzeitigen NATO-Anstrengungen im Bereich der [Gefechtsfeld-]Raketenabwehr zu verknüpfen, um sicherzustellen, dass sie integraler Bestandteil einer künftigen NATO-weiten Raketenabwehrarchitektur würde.“ Mit Bezug auf Russland betont die Gipfelerklärung das Bekenntnis der NATO „zu einem Höchstmaß an Transparenz und gegenseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen, um etwaige Besorgnisse zu zerstreuen“.

60 Das Zitat stammt aus dem Jahr 2007; zitiert nach: Philip Coyle/Victoria Samson, *Missile Defense Malfunction: Why the Proposed U.S. Missile Defenses in Europe Will Not Work*, in: *Ethics & International Affairs* 1/2008, S. 8.

auch symbolische Bedeutung. Fünfzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges wird offensichtlich eine Situation geschaffen, in der der Kontinent wieder nur mit amerikanischem Schutz und einer verstärkten amerikanischen Militärpräsenz zurechtkommt.⁶¹ Für Russland bedeutet dieser Zustand, dass der von ihm beanspruchte Status als Großmacht ebenso in Frage gestellt wird wie sein Wunsch, eine wesentliche Rolle in der europäischen Sicherheit zu spielen. In Anknüpfung an bereits im Juni 2007 abgegebene offizielle Erklärungen kündigte Präsident Medwedjew an, dass Russland, sollte die Obama-Regierung am Bau der Raketenabwehranlagen in Osteuropa festhalten, taktische Boden-Boden-Raketen vom Typ Iskander in Kaliningrad stationieren würde. Diese seien dazu geeignet, Ziele in Polen und in der Tschechischen Republik zu treffen.

Konträre Versicherheitlichungen: Der KSE-Vertrag

Der wichtigste Pfeiler konventioneller Rüstungskontrolle in Europa war in den vergangenen Jahren Anlass für einen sich zuspitzenden Konflikt zwischen Russland und dem Westen.⁶² Der KSE-Vertrag wurde 1990 als Rüstungskontrollabkommen zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt ins Leben gerufen. Auf dem Istanbul Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999 wurde eine Anpassung des Vertrags vereinbart: Die ursprünglichen Blockobergrenzen für die fünf Kategorien vertraglich begrenzter konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) wurden durch nationale und territoriale Obergrenzen ersetzt. Das übergeordnete Ziel des Vertrags blieb jedoch dasselbe, nämlich die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen zu beseitigen. Im Dezember 2007 setzte Russland den KSE-Vertrag mit der Begründung aus, dass der angepasste Vertrag bis dahin von keinem einzigen der westlichen Staaten ratifiziert worden sei.

Die Hauptschwierigkeit bei der Ratifizierung des angepassten Vertrags war Russlands Weigerung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen. Ursprünglich hatten die EU-Mitgliedstaaten und die damaligen Beitrittsländer den Auswirkungen dieser Problemfälle auf die Sicherheitslage unterschiedliches Gewicht beigemessen. Einige sahen – und sehen – in Russlands Einmischung in die Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion eine wesentlich größere Gefahr für die europäische Sicherheit und Stabilität als in einem Ungleichgewicht zwischen konventionellen Streitkräften. Außerdem betrachten sie Russlands Weigerung, seine Militärstütz-

61 Erklärung des damaligen Verteidigungsministers Sergei Iwanow; zitiert nach: Big rise in Russian military spending raises fears of new challenge to west, in: *The Guardian*, 9. Februar 2007.

62 Vgl. Wolfgang Zellner, Stürzt der „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ ein? Zur gegenwärtigen Krise des (angepassten) KSE-Vertrags, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden 2008, S. 25-37.

punkte in Georgien und Moldau aufzugeben, nicht nur als Verstoß gegen seine Istanbuler Verpflichtungen von 1999, sondern – noch bedrohlicher – als Beweis für Russlands anhaltende „imperialistische“ Denkweise. Wenn Europa für Frieden und Demokratie sicher gemacht werden sollte, müsse dieser Haltung und den daraus resultierenden Strategien etwas entgegengesetzt werden. Andere EU-Staaten lehnten diese Politik der Stärke zunächst ab und wiesen auf die negativen Folgen für die europäische Sicherheit und Stabilität hin, die sich daraus ergäben, dass der Westen den Vertrag, den die Europäische Sicherheitscharta der OSZE als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnet, nicht ratifiziert hat. Einige Länder, darunter Deutschland, gingen sogar noch weiter: Im Sinne einer kooperativen Sicherheitsphilosophie, in der Frieden dadurch erreicht werden soll, dass man auf „den anderen“ zugeht statt Druck auf ihn auszuüben, hatte der KSE-Vertrag für sie auch einen symbolischen Wert. Seine Bedeutung könne nicht auf seine militärischen Bestimmungen reduziert werden. Sie liege vielmehr zusätzlich darin, dass der Vertrag einen wichtigen *Acquis politique* gesamteuropäischer sicherheitspolitischer Zusammenarbeit darstelle.⁶³ Ungeachtet der unterschiedlichen Bedrohungsanalysen schlossen sich die Europäer auf dem Prager NATO-Gipfel 2002 der Position der USA und Kanadas an, die Ratifizierung des neuen Vertrags vom Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau und Georgien abhängig zu machen. Dies ist seitdem die offizielle Politik der NATO.

Russland setzt dem entgegen, es habe mit der Schließung seiner Militärstützpunkte in Achalkalaki (Juni 2007) und Batumi (November 2007) sowohl seine Istanbuler Verpflichtungen erfüllt als auch die bilateralen Folgevereinbarungen mit Georgien eingehalten. Aus Moskaus Sicht verletzen weder die Friedenstruppen in Moldau noch die russischen Streitkräfte in den *De-facto*-Staaten Südossetien und Abchasien irgendein Abkommen. In dem Bewusstsein, seine eigenen Verpflichtungen erfüllt zu haben, unterstellt Moskau der westlichen Politik boshafere Absichten und hebt in seinem Sicherheitsdiskurs insbesondere zwei Bedrohungen hervor. Erstens wird die Verknüpfung zwischen dem KSE-Vertrag und russischen (*Peacekeeping*-)Truppen als konfrontative Politik gesehen, die danach trachtet, Russlands Rolle im regionalen Sicherheitskomplex weiter zu marginalisieren und seine besonderen Interessen im postsowjetischen Raum zu delegitimieren. Aus dieser Sicht ist die Politik wesentlicher Bestandteil einer neuen *Containment*-Politik, die darauf abzielt, europäische Sicherheit durch Maßnahmen wie die NATO-Erweiterung oder den Aufbau eines Raketenabwehrsystems auf Kosten Russlands herzustellen. Zweitens bezeichnet Moskau das Verhalten einiger NATO-Mitglieder (der baltischen Staaten und Sloweniens), sich dem angepassten KSE-Vertrag nicht eher anschließen wollen, als bis er in Kraft getreten ist, sowie die Weigerung der NATO, einige technische Bestimmungen neu zu verhan-

63 Vgl. ebenda, S. 31.

deln, als unredlich. Beides wird als eine weitere Verschiebung des europäischen Kräftegleichgewichts und des Einflusses in Europa zugunsten der EU, der NATO und der USA gesehen.

Zusammenfassend zeigt unser Überblick über das zwischen der EU und Russland neu entstehende Freund-Feind-Muster, dass die Zahl der Themenfelder, in denen mindestens eine der beiden Seiten die gegenseitigen Beziehungen im Sinne eines Sicherheitsdilemmas konstruiert, in dem die Maßnahmen, die die Sicherheit eines Akteurs erhöhen, die Sicherheit des anderen schmälern, zunimmt. Bislang sieht noch keine Seite diese Sicherheitsdilemmata als Ausgangspunkt existenzieller Bedrohungen. Die Bedrohungskonstruktionen, die unterschiedliche Intensitätsniveaus aufweisen, drehen sich vielmehr um Identitätsfragen und zweitrangige sicherheitspolitische, politische und ökonomische Ziele.⁶⁴ Dass amerikanische Sicherheitsinteressen in den regionalen Sicherheitskomplex eingebracht werden, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die globalen Ambitionen der regionalen Akteure – der außenpolitische Ehrgeiz der EU, zu einer globalen Macht zu werden, die sich für das Gute einsetzt, ebenso wie Russlands Anspruch, die amerikanische politisch-militärische Unipolarität durch ein multipolares internationales System zu ersetzen. Ein entscheidender Faktor, der die zunehmende Versicherheitlichung verschiedener Themen anheizt, sind jedoch regionale Dynamiken.

Trends und Szenarien

Unsere Analyse zeigt, dass sich die grundlegende Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes derzeit erheblich wandelt. Die Veränderungen in den materiellen Fähigkeiten sind real und setzen sich vermutlich auch in Zukunft fort. Die EU ist entschlossener denn je, ihre Außen- und Sicherheitspolitik durch die Weiterentwicklung ihrer militärischen und zivilen Kapazitäten zur Wahrnehmung friedensschaffender und friedenskonsolidierender Aufgaben außerhalb des EU-Gebiets zu stärken. Russland kann den Prognosen vertrauen, die eine Rückkehr zu hohen Energiepreisen voraussagen, wenn sich die Weltwirtschaft erst einmal von der Flaute erholt hat, in die sie durch die amerikanische Hypothekenkrise geraten ist. Eine boomende Petrowirtschaft wird Russland in die Lage versetzen, die materiellen Grundlagen seiner Großmachtidentität wieder aufzubauen. Die Veränderungen im Freund-Feind-Muster sind ebenso real. Die hinreichend bekannten Meinungsverschiedenheiten zwischen europäischen und russischen Politikern in den letzten Jahren können nicht auf Fehlwahrnehmungen reduziert werden. Sie sind tief in den vorherrschenden diskursiven Strukturen der politischen Systeme verwurzelt – untermauert von ihren konträren Versicherheitlichungen und ihren unterschiedlichen kollektiven Identitäten und Sicherheitsphilosophien.

64 Auf absehbare Zeit hat nur die Raketenabwehr das Potenzial, als existenzielle Bedrohung wahrgenommen und dargestellt zu werden.

Die Selbstdefinitionen der EU und Russlands stehen miteinander im Konflikt. Es ist nicht gelungen, mit Begriffen wie „das gemeinsame europäische Haus“ oder „strategische Partnerschaft“ eine übergreifende kollektive Identität herzustellen, die negative Sicherheitsdynamiken abschwächen könnte. Die EU definiert sich selbst als eine postmoderne normative oder ethische Macht, die der Förderung universeller Werte wie Demokratie und Menschenrechte verpflichtet ist. Aus der Sicht Brüssels ist Russland der Vergangenheit verhaftet und hält an den anachronistischen Prinzipien der Realpolitik – Kräftegleichgewicht, Einflusszonen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten etc. – fest. Folglich nimmt die EU ihre Beziehungen zu Moskau aus einer Entwicklungsperspektive wahr. Brüssel versteht sich selbst als Hort und Schiedsrichter für das, was als (innenpolitisch und international) angemessene Regierungsführung gilt,⁶⁵ und versucht daher Russland u.a. mit Hilfe der vier gemeinsamen Räume zu europäisieren.

Umgekehrt betrachtet Russland seine Beziehungen zur EU aus räumlicher Perspektive. Sein Selbstverständnis ist das einer traditionellen Großmacht. In jüngster Zeit wurde dieses historische russische Selbstbild noch um die Idee der souveränen Demokratie ergänzt, die den Widerstand gegen die Einmischung Dritter in innerstaatliche Fragen der Regierungsführung einschließt. Unter Putin ging die Außenpolitik zu einer antiuniversalistischen Agenda über, die die territoriale Begrenzung der von der EU verkündeten scheinbar selbstverständlichen politischen Wahrheiten postuliert. Geopolitik und die Verteidigung nationaler Interessen statt Transformation in einen postmodernen Akteur und Aufnahme in eine EU-zentrierte universelle Wertegemeinschaft bilden den Kern von Russlands außenpolitischem Credo. Frieden und Stabilität in Europa sind durch eine strategische Allianz zwischen Russland und der EU auf der Basis von Gleichberechtigung, Ausgewogenheit, Mäßigung, Zurückhaltung und der Anerkennung der legitimen Interessen und „Bestandteile“ des anderen sicherzustellen.

Auch wenn Spekulationen in den Medien und öffentliche Erklärungen über den drohenden Beginn eines neuen Kalten Krieges, die nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien einen Höhepunkt erreichten, übertrieben sind, deutet unsere Analyse doch darauf hin, das zumindest das Risiko dazu besteht. Es gibt für die Zukunft des regionalen Sicherheitskomplexes nur zwei realistische Szenarien. Erstens: Wenn man es zulässt, dass sich die gegenwärtigen strukturellen Trends weiter entfalten, kehrt Europa zu einem eher traditionellen Muster machtgestützter Rivalität zurück. Zweitens: Der Trend wird gestoppt oder umgekehrt. Dies ist jedoch nur durch einen Eingriff in die soziale Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes zu erreichen. Die Polarisierung um die EU einerseits und Russland andererseits wird sich ohne ernsthafte politische Zwänge oder Ressourcenbeschränkungen, die beide Seiten daran hindern würden, ihre Fähigkeiten zur regionalen Machtprojektion weiter aus-

65 Vgl. William Walters, *The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective*, in: *Geopolitics* 3/2004, S. 688.

zubauen, sehr wahrscheinlich fortsetzen. Die strukturelle Basis für einen Eingriff in das entstehende Freund-Feind-Muster ist die Existenz eines Sicherheitsdiskurses sowohl in der EU als auch in Russland, der gemeinsame Bedrohungen hervorhebt und für kooperative Antworten plädiert. Wir haben solche ausgleichenden Narrativen zwar untersucht, die ausführliche Darstellung dieser Analyse würde jedoch den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Stattdessen werden wir im nun folgenden letzten Abschnitt kurz auf diese konvergierenden Versicherungslösungen eingehen.

Die OSZE: Zurück in die Zukunft?

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die OSZE zum wichtigsten gesamteuropäischen und institutionellen Ausdruck des neuen westlichen Sicherheitsprojekts. Sie betonte vor allem Bedrohungen der menschlichen Sicherheit und des demokratischen Friedens und wandelte sich dabei von einer Institution, die bestehende geopolitische Einflusszonen garantierte und dabei gleichzeitig Frieden und Gerechtigkeit förderte, indem sie politische und ideologische Rivalitäten in Schranken hielt, in eine Organisation, die sich aktiv darum bemüht, territoriale Grenzen gemäß einer besonderen postwestfälischen Vision von politischer Wahrheit, die auf liberalen Forderungen fußt, zu delegitimieren. Als Russland wider Erwarten das Verständnis der Europäischen Union von dem, was eine gute politische Ordnung ausmacht, nicht in vollem Umfang unterstützte und – wichtiger noch – sogar damit begann, sich den daraus hergeleiteten Strategien aktiv zu widersetzen, geriet die OSZE zwangsläufig in eine (u.a. politische und budgetäre) Krise.⁶⁶ Wo steht die Organisation dadurch heute?

Wir möchten an dieser Stelle nicht in die schwierigen Diskussionen einsteigen, die seit geraumer Zeit über Lösungen für die Krise der OSZE geführt werden. Zu dieser Frage sind viele vernünftige Dinge von Menschen gesagt worden, die davon mehr verstehen als wir.⁶⁷ Wir beschränken uns daher auf eine Schlussfolgerung, die sich aus unserer Analyse ergibt. Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, dass die Fähigkeit der OSZE, Russland zur Aufgabe seines antiquierten geopolitischen Imperialismus zu bringen – oder zu zwingen – und es zu einem überzeugten Mitglied des entterritorialisierten Reichs „des

66 Die Krise wurde zusätzlich durch Faktoren wie die Erweiterung von EU und NATO verschärft. Die jüngsten Schritte zur Stärkung der ersten und zweiten Dimension der OSZE sowie zur Ausweitung der dritten Dimension über die traditionellen Themen Menschenrechte und Demokratie hinaus sind wichtig, da sie die Fähigkeit der Organisation belegen, sich veränderten Bedingungen anzupassen. Dennoch haben sie die zentrale Sicherheitsphilosophie der OSZE nicht verändert, die nach wie vor in dem Bekenntnis zu einer bestimmten liberalen Vorstellung von internationaler Ordnung besteht.

67 Einen Überblick über die Debatte gibt Heinrich Schneider, *Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2006*, Baden-Baden 2007, S. 37-61.

Rechts und des Friedens“ zu machen, relativ begrenzt ist.⁶⁸ Da die Beziehungen zwischen der EU und Russland von beiden Seiten zunehmend „versicherlicht“ werden, ist die Rolle der OSZE als Hauptförderer des westlichen Sicherheitsprojekts im regionalen Sicherheitskomplex immer weniger mit ihrer Rolle als Förderer von Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität zu vereinbaren. Diese Unvereinbarkeit legt es – um John Maersheimer sinngemäß zu zitieren⁶⁹ – für uns nahe, dass die OSZE z.T. in die Zukunft zurückkehren muss: dass sie wieder mehr Gewicht auf echte Diplomatie legen und politischen Bekehrungsversuchen (oder der Anti-Diplomatie der Selbstdiffusion des liberalen Westens) enge Grenzen setzen muss.

Ihre vom Kalten Krieg geprägte Geschichte und die ungebrochene Vielfalt ihrer Teilnehmer machen es der OSZE leichter als anderen, homogeneren Institutionen wie z.B. GUS, NATO und EU, die eigenen Sicherheitspraktiken kritisch zu reflektieren.⁷⁰ Man sollte in den unterschiedlichen kollektiven Identitäten und Sicherheitsphilosophien, die unter dem Dach der OSZE versammelt sind, kein Problem sehen, dass man dadurch zu bewältigen versucht, dass man Erstere den Normen der Mehrheit anpasst. Ein konstruktiverer Ansatz wäre es, die vorhandene Vielfalt als eine Gelegenheit aufzufassen, bei der man lernen kann, multiplen Wahrheiten über die europäische Sicherheit und unterschiedlichen Verständnissen von europäischer Sicherheit Raum zu geben und damit zu leben. Eine solche Selbstreflexivität erfordert wahrscheinlich ein gehöriges Maß an traditioneller geopolitischer Skepsis, die Bedrohungen von Frieden und Sicherheit hervorhebt, die von einer Politik ausgehen, die universalistischen ideologischen Ansprüchen gegenüber Kompromissbereitschaft und Zurückhaltung den Vorzug gibt. Wie Henry Kissinger schon vor einiger Zeit feststellte, „wird keine Macht sich einer Regelung unterwerfen, wie ausgewogen und ‚sicher‘ sie auch sein mag, die ihr Selbstbild vollkommen in Abrede zu stellen scheint“. ⁷¹ Natürlich sind die Probleme der OSZE zu komplex für einfache Lösungen. Wir kommen jedoch aufgrund unserer obigen Analyse zu dem Schluss, dass jeder „realistische“ Vorschlag zur Revitalisierung der Organisation den Gedanken ernst nehmen muss, dass der beste Weg nach vorn die Rückkehr zu den Tugenden sein könnte, die sie während des Kalten Krieges so erfolgreich gemacht haben. Die KSZE war ein herausragendes Beispiel für ein diplomatisches Forum, das den politi-

68 Vgl. Michael Hardt/Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, MA, 2003, S. 15.

69 Vgl. John Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security* 1/1990, S. 5-56.

70 Allerdings hat die OSZE einige andere Eigenschaften, die sie eher davon abhalten, eine reflexivere Haltung gegenüber ihrem liberalen Sicherheitsprojekt einzunehmen. Sie wird politisch und ideologisch von der EU und Nordamerika dominiert. Auch ihr ausgeprägter intergouvernementaler Charakter lässt nur sehr wenig Raum für eine autonome Leitung der Organisation. Ob der von uns festgestellte strukturelle Trend zu Konflikten im regionalen Sicherheitskomplex die OSZE dazu bringen wird, ihre eigenen Grenzen zu überwinden, bleibt abzuwarten.

71 Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22*, Boston 1973, S. 146.

schen Dialog ermöglicht und in dem kein Teilnehmer den anderen auf ein Spiegelbild seiner selbst reduziert. Statt zu versuchen, einen Konsens über eine Vielzahl vermeintlich gemeinsamer Normen und Standards herzustellen – was unvermeidlich echtes „Anderssein“ delegitimieren würde –, bot die KSZE einen *Modus Vivendi* an, der die friedliche Vermittlung zwischen den Verschiedenheiten ermöglichte, die aus den unterschiedlichen politischen Identitäten und Interessen ihrer Teilnehmerstaaten herrührten.⁷²

Eine reformierte OSZE kann jedoch mehr sein als die KSZE von einst. Die Organisation hat sich einen Namen als innovativer, wenn auch oftmals zerrittener Versicherheitslichungsakteur gemacht. Um die Entwicklung des regionalen Sicherheitskomplexes zu einer Konfliktformation aufzuhalten oder umzukehren, muss die OSZE die Funktion ihrer operativen Organe als Multiplikatoren westlicher Versicherheitslichungen begrenzen. Gleichzeitig muss sie sich erheblich mehr als bisher um die Konstruktion gesamteuropäischer Versicherheitslichungen bemühen, die kreativ gemeinsame statt konfligierender Sicherheitsinteressen der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen. Es gibt eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, die sich zur Verstärkung positiver Sicherheitsdynamiken anbieten. Wichtige Themenfelder, in denen die Versicherheitslichungen der EU und Russlands (teilweise) konvergieren, sind z.B. irreguläre Migration (Gefährdung sozialer und wirtschaftlicher Werte, insbesondere der kulturellen Identität, der gesellschaftlichen Integration und des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Wohnraum etc.), organisierte Kriminalität (gemeinsame Besorgnisse hinsichtlich Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie Korruption und Geldwäsche), Terrorismus (seit dem 11. September 2001 haben sich die Diskurse über das Wesen und die Ursachen dieser Bedrohung teilweise einander angenähert) und Umweltsicherheit (Annäherung der Risikoperzeptionen z.B. bei Nuklearsicherheit, Umweltterrorismus oder Pipeline-Leckagen).

In diesen und anderen Feldern ist die OSZE bereits aktiv. Um jedoch ihren Einfluss auf die Freund-Feind-Muster im regionalen Sicherheitskomplex zu erhöhen, muss die Organisation den „Brückendiskursen“ und unterstützenden nichtdiskursiven Aktivitäten wie z.B. Projekten zum Kapazitätsaufbau Vorrang einräumen. Umgekehrt muss die Funktion der OSZE als Forum für den diplomatischen Dialog und zur Kompromissfindung im Falle konflikträchtiger Sicherheitsprobleme – wie z.B. der eingefrorene Konflikt in Moldau und die *De-facto*-Staaten Südossetien und Abchasien, die im Mittelpunkt eines dichten Geflechts kontroverser Versicherheitslichungen stehen, zu denen nationale Sicherheit, Großmachtstatus und konventionelle Rüstungskontrolle ebenso zählen wie Menschenrechte und Demokratie – Vorrang vor ihrer

72 Unsere Empfehlung ist eine radikalere Version des Vorschlags des Weisenrates, den politischen Dialog zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verstärken. Der Weisenrat war jedoch nicht bereit einzugestehen, dass der Erfolg eines solchen Dialoges von der Bereitschaft der Organisation abhängt, ihr Streben nach normativer Macht zu zügeln, das sich in dem Wunsch manifestiert, Verhaltensstandards für den gesamten OSZE-Raum gemäß westlicher Ideologie festzulegen und zu ihrer Implementierung beizutragen.

Funktion als Versicherheitsakteur erhalten. Wird dies versäumt, wird sich Europas Rückkehr zu einer kompetitiven Sicherheitsordnung aller Wahrscheinlichkeit nach beschleunigen.