

SWP



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

DGO  
Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.

## **Russland in der internationalen Politik – Rückkehr einer Großmacht?**

Gemeinsame Konferenz des Deutschen Instituts für  
internationale Politik und Sicherheit (SWP), der  
Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO)  
und der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

25. – 26. Januar 2007

Berlin  
Landesvertretung NRW

## **Autoren**

*Hannes Adomeit*

Ph.D, Forschungsgruppe Russland/GUS der SWP

*Sabine Fischer*

Dr., Forschungsgruppe Russland/GUS der SWP

*Rainer Lindner*

PD Dr.habil., Forschungsgruppe Russland/GUS der SWP

*Hanns W. Maull*

Prof. Dr., Lehrstuhl Internat. Beziehungen, FB III, Universität Trier

*Petra Opitz*

Dr., Osteuropa-Institut FU Berlin

*Jeronim Perović*

Dr., ETH - Forschungsstelle für Sicherheitspolitik CSS Zürich

*Rexane Rasmussen*

Dr., Conflict Prevention Centre OSCE Wien

*Diana Schmidt*

Dr., Forschungsstelle Osteuropa Universität Bremen

*Andrea Schmitz*

Dr., Forschungsgruppe Russland/GUS der SWP

*Petra Stykow*

Dr., Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwigs-Maximilians-Universität München

*Kirsten Westphal*

Dr., Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen,

*Margarete Wiest*

Dr., Institut für Politische Wissenschaft, Universität Regensburg

## **Inhalt**

Konferenzprogramm .....	5
<i>Hanns W. Maull</i> Russland, Inc.: Nachzügler oder Vorreiter postmoderner Weltmachtspolitik? .....	7
<i>Hannes Adomeit</i> Militärmacht und Waffenexporte: „Großmacht“-Attribute oder rostende Restbestände? .....	11
<i>Rainer Lindner</i> Defekte Großmacht: Die demografische Krise als Zukunftsrisiko Russlands .....	19
<i>Petra Opitz</i> Russische ausländische Direktinvestitionen als außenpolitische Ressource.....	23
<i>Kirsten Westphal</i> Russland – Energie-Großmacht?.....	27
<i>Petra Stykow</i> Außenpolitische Implikationen der „souveränen Demokratie“ .....	33
<i>Diana Schmidt</i> Zivilgesellschaft und ihre Ressourcen: Zwischen Internationalen Beziehungen und Innenpolitik .....	37
<i>Sabine Fischer</i> Integrationsversuche und zentrifugale Tendenzen: Regionalisierung des „post-sowjetischen Raums“? .....	43
<i>Andrea Schmitz</i> Wechselseitige Abhängigkeiten: Russland und die Subregion Zentralasien .....	51
<i>Jeronim Perović</i> Russland im Kaukasus: Rückzug mit Hindernissen.....	55
<i>Margarete Wiest</i> Russlands Kooperation mit der NATO – vereinbar mit einer Großmachtrolle?.....	59
<i>Rexane Rasmussen</i> Russland und die OSZE: Kooperation und Konflikt - eine veränderte Partnerschaft.....	67





Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung



## **Russland in der internationalen Politik - Rückkehr einer Großmacht?**

Gemeinsame Konferenz des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO) und der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

25. – 26. Januar 2007

Programm (Stand 22.01.2007)

**Donnerstag, den 25. Januar 2007**

**14:30 – 14:45 Begrüßung:**

Volker Perthes, Direktor des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit  
Heike Dörrenbächer, Geschäftsführerin der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde  
Peter Fischer-Bollin, Konrad-Adenauer-Stiftung

**14:45 – 16:30 Panel I: „Russland eine Großmacht?“**

Moderation: Hans-Henning Schröder  
Hanns W. Maull: Impulsreferat „Russia, Inc.: Nachzügler oder Vorreiter postmoderner Weltmachtspolitik?“  
Egbert Jahn : Kommentar  
Hans-Dieter Lucas (angefragt): Kommentar

**16:30-17:00 Kaffeepause**

**17:00-18:30 Panel II: „Wirtschaft, Energie und Militär. Ressourcen russischer Außenpolitik?“**

Moderation: Roland Götz  
Hannes Adomeit: „Militärmacht und Waffenexporte: 'Großmacht'-Attribute oder rostende Restbestände?“  
Rainer Lindner: „Zukunftsrisiken und demographische Krise“  
Petra Opitz: „Russische ausländische Direktinvestitionen als außenpolitische Ressource“  
Kirsten Westphal : „Russland - Eine Energie-Großmacht?“  
Andreas Heinemann- Grüder: Kommentare

**18:30 Imbiß**

**19:00 Öffentliche Podiumsdiskussion "Russland. Eine gestrandete Weltmacht? "**

**Begrüßung:** *Michael Mertes, Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen*

Beate Neuss, Stellvertretende Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung  
Rita Süßmuth, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Moderation: Alfred Eichhorn, rbb Inforadio  
Diskussion: Andrej Zagorskij, Wolfgang Eichwede,  
Hans-Joachim Spanger, Thomas Kunze

**20:30 Empfang**

**Freitag, den 26. Januar 2007**

**9:00 – 11:00 Panel III: „Gesellschaft und Politik. Ressourcen russischer Außenpolitik?“**

Moderation: Manfred Sapper  
Petra Stykow : „Außenpolitische Implikationen der ‚soveränen Demokratie‘“  
Diana Schmidt: „Zivilgesellschaft und ihre Ressourcen: Zwischen Internationalen Beziehungen und Innenpolitik“  
Sebastian Lentz : „Zentrum und Peripherie – wachsende räumliche Disparitäten“  
Heiko Pleines: Kommentar

**11:00 – 11:30 Kaffeepause**

**11:30 – 13:30 Panel IV „Russland im post-sowjetischen Raum“**

Moderation: Uwe Halbach  
Sabine Fischer: „Integrationsversuche und zentrifugale Tendenzen: Regionalisierung im post-sowjetischen Raum?“  
Andrea Schmitz: „Wechselseitige Abhängigkeiten: Russland und die Subregion Zentralasien“  
Astrid Sahn: „Zwischen Moskau und Brüssel: die westlichen GUS-Staaten“  
Jeronim Perovic : „Russland im Kaukasus: Rückzug mit Hindernissen“  
Barbara Christophe: Kommentar

**13:30 – 14:30 Mittagessen**

**14:30 – 16:30 Panel V: „Russland als Partner in Europa und der Welt“**

Moderation: Heike Dörrenbächer  
Margarete Wiest: „Russland Kooperation mit der NATO“  
Rexane Rasmussen: „Russische Politik in multilateralen Zusammenhängen: Russland und die OSZE“  
Irina Busygina: „Außenpolitik Russlands gegenüber der EU: Leitlinien, Motive, Interessenkonflikte“  
Kimmo Elo: Kommentare

**16:30 Kaffee**

**Die Veranstaltung findet in Kooperation mit der  
Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund statt.**

## **Russland, Inc.: Nachzügler oder Vorreiter postmoderner Weltmachtspolitik?**

1. Der Begriff „Großmacht“ und sein Bedeutungsgehalt bildeten sich im Kontext der modernen Staatenwelt aus. In Anlehnung an die klassische Unrerscheidung der Bedeutung des Begriffs der „Macht“ als dem zentralen Transaktionsmedium der (internationalen) Politik als a) Verfügungsgewalt über Machtressourcen und b) der Fähigkeit, weltpolitische Entwicklungen im eigenen Sinne zu beeinflussen (*control over outcomes*) lassen sich Großmächte in diesem spezifischen historischen Kontext definieren als a) souveräne (National-)Staaten mit b) Kontrolle über einen signifikanten Anteil des weltweit verfügbaren Territoriums und der (politisch organisierten) Weltbevölkerung und damit c) der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum Aufbau und Unterhalt erheblicher militärischer Machtprojektionsressourcen sowie d) einem außenpolitischen Rollenkonzept, das die Nutzung dieser Möglichkeiten zur (Mit-) Gestaltung anstrebte und e) der Fähigkeit, internationale Entwicklungen signifikant zu beeinflussen. Im Kontext der modernen Staatenwelt übernahmen die Großmächte wichtige Funktionen: Sie definierten die normativen Grundregeln der Staatengesellschaft, sorgten für ihre Durchsetzung und schufen dadurch, dass sie sich gegenseitig ausbalancierten („Machtgleichgewicht“), dafür, dass Kriegsführung in der Staatengesellschaft zu einer vergleichsweise seltenen Angelegenheit werden konnte. Im günstigsten Falle konnte das Zusammenwirken der Großmächte unter diesen Voraussetzungen längere Perioden der Stabilität und Prosperität ermöglichen (1815 – 1855; 1871-1914), im ungünstigsten Falle führte das Versagen dieses Zusammenwirkens bzw. die Herausforderung der etablierten Großmächte durch revisionistische und expansive neue Großmächte zu Weltkatastrophen (1914-1918; 1939-1945).
2. Russland war seit der Zeit Zar Peter des Großen eine der Großmächte im Kontext der modernen europäischen Staatenwelt, schaffte jedoch trotz seiner riesigen territorialen Ausdehnung und seiner großen Bevölkerung erst nach einer radikalen Neuordnung seiner Herrschaftsstrukturen im Gefolge der Oktoberrevolution 1917 mit dem Zweiten Weltkrieg den Aufstieg in die „erste Liga“ der dominanten Mächte in Europa und zugleich in die Position einer der beiden Supermächte im Kontext des Ost-West-Gegensatzes.
3. Die moderne Staatenwelt hat sich inzwischen jedoch aufgrund der von ihr selbst freigesetzten, dynamischen Kräfte der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Veränderung („Globalisierung“) selbst transformiert. Diese Transformation wurde weltpolitisch freilich lange nicht als der radikaler Bruch mit vielen zentralen Aspekten der modernen Staatenwelt erkennbar, weil zum einen die politische Superstruktur des Ost-West-Gegensatzes die Veränderungen im Korsett ihrer eigenen Ultra-Stabilität einschnürte, zum anderen die eine der beiden Supermächte, die USA, nicht nur alle Voraussetzungen aufwies, um im Kontext der modernen Staatenwelt eine dominierende, ja hegemoniale Rolle zu übernehmen, sondern auch für die postmoderne „Gesellschaftswelt“ wichtige Voraussetzungen für eine Führungsrolle mitbrach-

te (die Sowjetunion dagegen zerbrach als Großmacht unter der Dynamik der Globalisierung).

4. Aufgrund der spezifischen Bedingungen der internationalen Politik unter den neuen, postmodernen Rahmenbedingungen einer sich globalisierenden Gesellschaftswelt erwies sich freilich selbst die Machtfülle der USA als fragil. Zu den charakteristischen Merkmalen der „neuen internationalen Beziehungen“ gehören
  - eine drastische Zunahme ihrer Komplexität, u.,a. aufgrund der seit 1945 rasch steigenden Zahl relevanter (staatlicher wie nichtstaatlicher) Akteure,
  - Phänomene der Machtdiffusion zu Lasten der traditionellen Großmächte sowie der Staaten generell und zugunsten nichtstaatlicher gesellschaftlicher Akteure,
  - die Erosion staatlicher Autorität bis hin zur Aushöhlung der Gewaltmonopole, vornehmlich in den Zonen ohnehin prekärer moderner Staatlichkeit in Afrika, Lateinamerika und Asien, aber auch in Teilen Europas,
  - der tendenzielle Bedeutungsverlust militärischer Machtmittel als Grundlage von Gestaltungsmacht,
  - die tendenzielle Entterritorialisierung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und (möglicherweise) auch politischer Macht,
  - die Lockerung des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Leistungskraft und militärischer Macht,
  - die Zunahme der Veto-Machtspieler und damit auch die Zunahme der für die Erreichung von Gestaltungsfähigkeit erforderlichen Machtressourcen,
  - der Macht- und Bedeutungszuwachs von Märkten und Wirtschaftsakteuren sowie von Ideen und Nichtregierungsorganisationen.
5. Generell erscheint die postmoderne, globalisierte Gesellschaftswelt gekennzeichnet durch Turbulenz im Sinne der mathematischen Chaostheorie und eine Tendenz zur Entropie. Die Grundlagen von Macht unterscheiden sich unter diesen Rahmenbedingungen deutlich von jenen der modernen Staatenwelt. Im Sinne der Ressourcen Grundlagen von Macht erscheinen heute besonders bedeutsam
  - immaterielle Ressourcen (Humankapital, technologische Innovationsfähigkeit),
  - ideelle/kulturelle bzw. ideologische Ressourcen,
  - natürliche Ressourcen, insbesondere die energetischen Rohstoffe Erdöl und Erdgas.  
Hierzu kommen im Sinne der anspruchsvolleren Machtdefinition von Gestaltungsfähigkeit
  - herrschafts- und ordnungspolitische Ressourcen (Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Herrschaftsordnung; internationale Kooperations-, Koalitions- und Organisationsfähigkeit),
  - die Fähigkeit, Rechtsstaatlichkeit und generell funktionierende, leistungsfähige postmoderne Staatlichkeit nach außen zu projizieren und im eigenen Umfeld wie weltweit durchzusetzen.

Dagegen verlieren Territorium und militärische Machtprojektionsfähigkeit tendenziell an Bedeutung (was freilich nicht heißt, das sie völlig irrelevant wären!).

6. Wie präsentiert sich Russland als Machtfaktor aus dieser Perspektive? Verfügt Moskau über die Voraussetzungen für eine (gestaltungsfähige) Großmachtsrolle? Generell spricht dafür wenig; die wichtigste Machtressource der Russischen Föderation, ihre Erdöl- und Erdgasvorkommen, dürften längerfristig durch technologische Innovationen und die Transformation des Weltenergiesystems an Bedeutung verlieren. In praktisch allen anderen relevanten Machtressourcen-Kategorien schneidet Russland dagegen bislang nicht besonders gut ab.
7. Aus dieser Perspektive wäre Russland in Zukunft demnach vor allem als Veto-Machtspieler bedeutsam: Die Voraussetzungen hierfür dürfte Moskau in vielen Situationen durchaus aufbringen können. Dagegen fehlen ihm wesentliche Voraussetzungen für (Mit-)Gestaltungsmacht aufgrund seiner opaken und wenig effektiven Herrschaftsordnung, dem Fehlen ideeller bzw. ideologischer Attraktivität (im Gegenteil dürfte sich der russische Nationalismus und das Großmachtstreben Moskaus eher als Handicaps erweisen).
8. Allerdings eröffnet die postmoderne Gesellschaftswelt Russland bzw. seiner politisch-ökonomischen Führung möglicherweise auch alternative, transnationale Strategien. Nachdem Machtressourcen unter den Bedingungen der Globalisierung nur noch begrenzt an Territorium und funktionierende Staatlichkeit gebunden sind, könnte sich Moskau auf Machtstrategien verlegen, die eher denjenigen transnationaler Unternehmen bzw. organisierter Kriminalität entsprechen könnten. Derartige Strategien dürften vor allem dann als Alternativen interessant erscheinen, wenn sich die Tendenzen zu Ordnungszersplitterung und Entropie in den internationalen Beziehungen weiter durchsetzen sollten. Dies dürfte zur Ausweitung transnationaler Gewaltmärkte und zu verstärkten Bemühungen von Marktakteuren zur Selbstorganisation von Märkten (z.B. durch Kartelle) führen. Russland versucht erkennbar bereits heute, seinen Energieunternehmen transnational Marktmacht zu verschaffen und die europäischen Energiemärkte zu organisieren. Daneben könnte der weitere Verfall von Ordnungsstrukturen auch gewaltförmige transnationale Wirtschaftsaktivitäten (wie etwa diejenigen der organisierten Kriminalität) befördern, die ihrerseits als Transmissionsriemen auch die Funktionsfähigkeit nationaler Rechtsordnungen beeinträchtigen und aushöhlen. Indem der russische „Staat“ seine spezifischen Machtressourcen (d.h., die bestehenden Herrschaftsstrukturen und ihre Handlungsmöglichkeiten) in derartige Alternativstrategien in Koalitionen mit anderen Akteuren (russische und nichtrussische Unternehmen, Zusammenschlüsse bzw. Kooperationsverbände von Mafias) einbringt, könnte er zum Entstehen neuer, postmoderner Akteurstypen als „Großmächten“ mit erheblichem korrosiven Einfluss auf noch bestehende Ordnungsstrukturen anderswo auf nationaler, regionaler (*near abroad*, Naher und Mittlerer Osten, Zentralasien) und globaler Ebene (UN Sicherheitsrat) beitragen. Grundlage hierfür wären neben den verfügbaren Machtressourcen des russischen Staates spezifische Koalitions- und Kooperationsmöglichkeiten in bestimmten Bereichen der globalisierten Gesellschaftswelt (wie in den globalen Energiemärkten oder im Bereich der organisierten Kriminalität).



## **Militärmacht und Waffenexporte: „Großmacht“-Attribute oder rostende Restbestände?**

In militärischer Hinsicht könnte der Kontrast zwischen der Sowjetunion und Russland nicht schärfer sein: Die Sowjetunion war militärische Supermacht. Putin müht sich dagegen, Russland im Bewusstsein der heimischen Machtelite und der internationalen Öffentlichkeit als „Großmacht“ zu verankern. Die militärische Komponente spielt dabei allerdings eine nur untergeordnete Rolle.

### **Militärische Supermacht Sowjetunion**

In der Sowjetunion nahm das Militär eine privilegierte Stellung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein. Militärische Belange wurden zuallererst berücksichtigt. Auf dem Höhepunkt der russischen Militärmacht gab die Sowjetunion nach unterschiedlichen Schätzungen) bis zu einem Fünftel oder einem Viertel des Bruttoinlandsprodukts für militärische Zwecke aus. Die „Korrelation der Kräfte“ war zugunsten der Sowjetunion verschoben:

Im *nuklearstrategischen* Bereich herrschte zwischen der Sowjetunion und den USA Parität; Moskau verfügte bei der Anzahl der landgestützten ICBMs sogar über numerische Überlegenheit über Washington.

Im *konventionellen* Bereich wurde die Truppenstärke unter Breschnjew von 3,4 Millionen Mann auf 4,4 Millionen Mann aufgestockt. Die Gesamtzahl der Streitkräfte betrug 210 Divisionen unterschiedlichen Bereitschaftsgrads, davon 170 Heeresdivisionen mit 50,000 Kampfpanzern.

Ein dritter Stützpfeiler militärischer Macht waren die Nuklearwaffen mittlerer Reichweite, die Dislozierung von Tu-22 „Backfire“ und der SS-20, von denen insgesamt 405 mit 1 215 Sprengköpfen bis Ende der 80er Jahre aufgestellt wurden.

Ein vierter Stützpfeiler bestand aus Fähigkeiten zur *Machtprojektion und militärischer Intervention* nicht nur regional, in Europa, mit Hilfe der umfangreichen Militärkräfte und Basen in den Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts, sondern auch weltweit – gestützt auf vier umfangreiche Flotten (Baltische-, Nord-, Pazifische und Nordmeerflotte), Flottillen im Mittelmeer und im Indischen Ozean, Stützpunkte bis hin nach Kuba und Vietnam, sieben Luftlanddivisionen und einer Lufttransportflotte mit weitreichenden Transportflugzeugen wie die Antonow-22 und Iljuschin-76.

Die Streitkräfte wurden von einem umfangreichen und weit verzweigten *militärisch-industriellen Komplex (MIK)* versorgt: Nach verschiedenen Schätzungen gab es in der Sowjetunion rund 2 000 Rüstungsbetriebe, Forschungsinstitutionen und Konstruktionsbüros mit mehr als 10 Mio. Beschäftigten, die meisten davon in Russland. Die Rüstungsproduktion wies Raten auf, als erwarte die Sowjetführung jederzeit einen groß angelegten Krieg. So produzier-

te der MIK am Ende der Breschnjew Ära jedes Jahr 2 600 Kampfpanzer, 950 Kampfflugzeuge, 1 100 Hubschrauber und 1 400 Artilleriegeschütze.

### **Großmacht Russland?**

In der Putin-Ära kann von einer privilegierten Rolle der Armee in Politik und Staat und Gesellschaft keine Rede sein.

Der Anteil der *Militärausgaben* am BIP ist nach offiziellen Angaben auf 2,3 bis 2,6 Prozent zurückgegangen, womit noch nicht einmal die im Rahmen einer (nicht stattgefundenen) „Militärreform“ vorgesehenen 3,5 Prozent erreicht wurden. In absoluten Zahlen nach Wechselkursen berechnet, so Putin in „Prjamaja linija“ im Oktober 2006, „gibt Russland ungefähr 30 Mrd. USD“ aus, „was 25 Mal weniger ist als das, was die USA ausgeben, zwei Mal weniger als China und weniger als Frankreich“.<sup>1</sup>

Im *nuklearstrategischen* Bereich, so haben im März letzten Jahres zwei amerikanische Fachleute in einem Artikel in „Foreign Affairs“ nachgewiesen, ist das Arsenal Russlands nicht nur drastisch geschrumpft, sondern veraltet und blind. Das Frühwarnsystem ist so lückig, dass die russische Führung, falls ein Angriff aus pazifischer Richtung erfolgen würde, vermutlich „erst dann davon erführe, wenn die ersten Sprengköpfe detonierten“.

Im *konventionellen* Bereich ist die Truppenstärke auf 1,1 Millionen Mann gesunken. Wie Putin aber in seiner Botschaft an die Föderale Versammlung im letzten Jahr berichtete: „Um die Terroristen [in Tschetschenien] wirksam zurückzuschlagen, mussten wir eine Streitkräftegruppierung von mindestens 65 000 Mann zusammenstellen. Die einsatzfähigen Kräfte der gesamten Armee betragen aber nur 55 000 Mann, und die waren über das ganze Land verstreut“.<sup>2</sup> Die Einsatzfähigkeit von zumindest Teilen der Truppen hat sich gebessert, aber keineswegs, wie Putin bei derselben Gelegenheit behauptete, „dramatisch“ (s.u.).

Der dritte Stützpfeiler militärischer Macht waren die *Nuklearwaffen mittlerer Reichweite*. Diese wurden aber den Bestimmungen des Washingtoner INF-Vertrags von Dezember 1987 sowohl im europäischen als auch im asiatischen Teil Russlands sämtlich verschrottet.

Ein vierter Stützpfeiler waren die Fähigkeiten zur *Machtprojektion und Intervention*. Mit der Auflösung des Warschauer Pakts verlor die Sowjetunion ihre Militärbasen in Europa. Und nach der Auflösung der Sowjetunion musste Russland Truppen auch aus Zentralasien, dem Südkaukasus und der Ukraine zurückziehen. Die globale Militärpräsenz wurde abgebaut, die militärischen Einrichtungen in Kuba und Vietnam geschlossen. Auf postsowjetischem Raum blieben nur strategisch unbedeutende Restbestände in Tadschikistan, in Georgien (4 Basen, jetzt noch 2, die aber auch bis Ende des Jahres abgezogen werden sollen) und in Moldova (Transnistrien) und in der Ukraine der größte Teil der ehemaligen sowjetischen Schwarzmeerflotte mit dem russischen Stützpunkt in Sewastopol – bestehen. Militärkooperation Russlands, die der Rede wert ist, findet nur mit Tadschikistan und Armenien (in beiden Fällen hauptsächlich Grenzsicherung) und Belarus (Luftverteidigung, Frühwarnsystem) statt. In all diesen Fällen sind es Überreste einer glorreicheren Vergangenheit und im Falle Belarus unklar, wie lange die Kooperation noch andauert. Nur in einem postsowjetischen Land, in Kyrgistan, gibt es etwas Neues: die Errichtung einer russischen Luftwaffenbasis in Kant bei Bischkek – mit rund

---

<sup>1</sup> Prjamaja linija, 25.10.2006.

<sup>2</sup> Poslanie, 10.5.2006.

20 veralteten Su-25/27 Kampf- und einigen Transportflugzeugen, Helikoptern und 500 Mann Militärpersonal nicht gerade eine beeindruckende Streitmacht. Die zur Machtprojektion theoretisch geeigneten Flotten befinden sich in einem beklagenswerten Zustand. Und die Anzahl der Luftlandedivisionen ist auf vier geschrumpft.

Im *militärisch-industriellen Komplex* sind zwar immer noch bis zu 2 Mio. Menschen in 1 600 Rüstungsbetrieben und militärischen Forschungseinrichtungen beschäftigt. Das, was an Brauchbarem produziert wird, geht aber meistens in den Export (s.u.). Eine Momentaufnahme aus dem Jahre 2005 mit Blick auf das an, was der Truppe an neuen Waffen zugeführt wurde, zeigt ein katastrophales Bild ausgebliebener Modernisierung der Streitkräfte:

Bodentruppen:	17 T-90 Kampfpanzer 92 Schützenpanzer 2 SS-26 „Iskander“ Boden-Boden-Raketen 0 Kampfhubschrauber
Luftwaffe:	1 Tu-160 strategischer Bomber 1 Yak-130 Trainingsflugzeug
Marine:	1 konventionelles U-Boot 1 Küsten-Patrouillenboot

Zum allgemeinen Zustand und der *Einsatzfähigkeit der Streitkräfte* stellte Putin im August 2000 fest, es würden zwar „enorme [sic!] Mittel für die Zwecke der Verteidigung und der Sicherheit aufgewandt“, diese aber nicht effizient verwandt. Die Ausgabenstruktur in den Streitkräften und den anderen bewaffneten Kräften könne man „kaum als optimal“ bezeichnen. In vielen Truppenteilen fänden keine Übungen statt, keine Gefechtsausbildung, Piloten flögen nicht und die Matrosen führen fast nie aufs Meer hinaus. Er bezweifelte, ob die Streitkräftestruktur „den Bedrohungen entspricht, mit denen Russland in der nächsten historischen Perspektive konfrontiert wird“.<sup>3</sup> Noch deutlicher äußerte sich Generalstabschef Kwaschnin zwei Jahre später. Die Streitkräfte seien „von Diebstahl und Plünderi durchsetzt“ und befänden sich „in einem mehr als kritischen“ [zakritičeskoe] Zustand. Falls nicht „außerordentliche Maßnahmen“ ergriffen würden, könnte die „negative Situation hinsichtlich der Kampfbereitschaft der russischen Armee irreversibel werden.“<sup>4</sup>

Bis zum heutigen Tage hat sich an dieser Situation wenig geändert. Dafür sind die folgenden Faktoren maßgeblich: Der erste besteht darin, dass sich die Struktur der Streitkräfte und ihr Charakter als einer Massenarmee, die auf einen *groß angelegten konventionellen Krieg* (mit der NATO) ausgelegt ist, nichts grundlegend geändert hat. Ein wesentlicher Teil der in den 90er Jahre und 2000 diskutierten Militärreform bestand darin, die Anzahl der Streitkräfte – nach manchen Vorschlägen aus dem Generalstab – bis auf 650 000 Mann und der umfangreichen „anderen Truppen“ zu verringern und dafür moderne, gut ausgerüstete und ausgebildete, mobile Einsatzkräfte zu schaffen. In der Tat wurde im Herbst 2000 beschlossen, die Anzahl der SK von 1,2 Mio. Mann auf 835 000 und die der „anderen Truppen“ auf 695 000 zu begrenzen sowie die Anzahl der im militärischen Bereich tätigen Zivilbeschäftigten um 130 000 auf 870 000. Aus diesen Plänen wurde nichts. Zwar sind von VM Iwanow im Zeit-

<sup>3</sup> Putin auf einer Sitzung des nationalen Sicherheitsrats am 11. August 2000; Strategija voennogo stroitel'stva – obščėnacional'naja problema, in: Krasnaja zvezda, 18.8.2000.

<sup>4</sup> Generalstabschef Kwaschnin am 30.5. 2002; Rossijskaja armija nachoditsja v kritičeskom sostojanii (Integrum-Datenbank, online), 31.5.2002.

raum von 2000 bis 2005 immer wieder Kürzungen bekannt gegeben worden. Diese scheinen aber nur tote Seelen in potemkinschen Standorten betroffen zu haben. Putin stellte nämlich im Oktober 2006 fest, die Anzahl der aktiv dienenden Truppen betrage „1 131 000“ Mann.<sup>5</sup> Noch immer wälzen die Militärs Mobilisierungspläne wie in den 30er und 40er Jahren, ist das Land in sechs große Militärbezirke eingeteilt, die letzten Endes sechs separaten Verteidigungsministerien entsprechen.

Ein gewisser Lichtblick bei der SK-Reform ist lediglich die Umstrukturierung der Luftlandtruppen und das Bemühen um ihre „Professionalisierung“, die Umwandlung des Mannschaftsbestands auf Zeit- und Berufssoldaten.

Ein zweiter Faktor ist die bereits angesprochene *Finanzierung*. Auch wenn man die russischen Verteidigungsausgaben nach ihrer Kaufkraft berechnet, liegt der Gesamtbetrag des Wehrbudgets lediglich bei 60 Mrd. USD.<sup>6</sup> Dies ist keine besonders hoher Betrag für 1 131 000 Mann und 876 000 Zivilbedienstete in den SK und völlig unzureichend, sei es für eine umfassende Modernisierung der Landstreitkräfte, der Luftwaffe, der vier Flotten und der nuklearstrategischen Triade oder für attraktive Gehälter und Lebensbedingungen der dienenden Mannschaften und Offiziere.

Hinzu kommen noch zwei Asymmetrien: Noch immer wird der größere Anteil des Wehrhaushalts für Personalkosten und den Unterhalt der Streitkräfte ausgegeben, der geringere Teil für Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung. Und was letzteres betrifft, wird ein großer oder womöglich der größte Anteil für die nuklearstrategischen Waffen verwandt. Im Haushaltsjahr 2007 sind Mittel für nuklear getriebene und bewaffnete U-Boote der Borej-Klasse („Projekt 955“), die neu für diese U-Boote entwickelte Bulawa SLBM, die landgestützte Topol-M ICBM – insgesamt 17 ballistische Interkontinentalraketen und vier Erdsatelliten –, für Marschflugkörper (cruise missiles) und eine neue Rakete vorgesehen, eine Art Wunderwaffe, die laut Putin nicht nur „extrem zielgenau“ ist und mit „mehrfacher Schallgeschwindigkeit“ fliegt, sondern deren Kurs im Flug verändert werden kann und über die sonst niemand in der Welt verfügt.<sup>7</sup>

Im Vergleich dazu sind die für die Modernisierung der konventionellen SK im Jahr 2007 bereitgestellten Mittel bescheiden: Das 1. Langstreckengeschwader sowie 6 Luft und 6 Hubschraubergeschwader sollen mit neuen Waffensystemen ausgestattet und 7 Panzer und 13 motorisierte Schützenbataillone umgerüstet werden.

Ein dritter Faktor besteht darin, dass die *Wehrpflichtigen*, die immer noch den Löwenanteil des Mannschaftsbestands (drei Viertel) der Streitkräfte ausmachen, eine *negative Auslese der Gesellschaft* darstellen. Viele Wehrpflichtige entziehen sich dem Wehrdienst, indem sie sich Zurückstellungen oder Untauglichkeitszeugnisse erkaufen oder ihre Akten auf den Kreiswehrersatzämtern gegen Bezahlung verschwinden lassen, andere sind tatsächlich nicht tauglich. Nach offiziellen Angaben dienen nur 9,7 Prozent der jungen Männer im wehrfähigen Alter von 18 bis 27 Jahren. Dieser Rest ist nach unterschiedlichen statistischen Angaben „aus

---

<sup>5</sup> Prjamaja linija, 25.10.2006.

<sup>6</sup> IISS Military Balance 2005-2006 berechnet 61,9 Mrd. USD.

<sup>7</sup> Putin anlässlich strategischer Manöver im Februar 2004 und auf einer Kommandeurstagung im November 2004. Zu den neuesten Beschaffungsvorhaben im nuklearstrategischen Bereich siehe Dmitrij Litovkin, Amerikancy snova bojatsja Rossijskoj armii, Izvestija.ru, 16.1.2007.

gesundheitlichen Gründen nur bedingt tauglich“ (55%), hat keinen Grundschulabschluss (40%), kommt aus unterprivilegierten oder zerbrochenen Familien (40%), ist ohne vorherigen Beruf oder Studium (50%), war mindestens ein Mal in Untersuchungshaft oder vorbestraft (30%), an Schlägereien beteiligt (50%), hat mehr oder weniger Alkohol getrunken oder tut dies heute noch (90%) und hat vor seiner Einberufung Drogen genommen (20%). Der Pool der jungen Männer, der tatsächlich dient, besteht also im Wesentlichen aus jungen Männern, die aus Provinzstädten und ländlichen Gebieten kommen, kein Geld haben, um sich freizukaufen, und über keine hinreichende Bildung oder Ausbildung verfügen.

Ein vierter Grund liegt in der damit verbundenen Problemen der *Truppendisziplin und -moral*. Kameradenschinderei (*dedovščina*) in den SK grassiert wie eh und je (wie der Aufsehen erregende Fall Sytschow im letzten Jahr noch einmal deutlich gemacht hat). Nach Angaben des Militärgeneralstaatsanwalts wurden im Jahre 2005 20 390 Vergehen unterschiedlicher Art an Soldaten registriert, 6 000 seien verletzt worden, mehr als 5 000 hätten sich deswegen unerlaubt vom Dienst entfernt (nach Schätzungen des Komitees der Soldatenmütter beträgt die Zahl der Fahnenflüchtigen insgesamt 40 000). Die Anzahl der Todesfälle „abseits von Kampfhandlungen“ habe 1 064 betragen.<sup>8</sup>

Teil der Militärreformdiskussion waren Pläne, die aus Wehrpflichtigen bestehenden *Armee in eine Berufsarmee umzuwandeln*. Diese sind offiziell zwar nicht aufgegeben, deren Verwirklichung aber bis ins nächste Jahrzehnt verschoben. Das Mischsystem bleibt also. Allerdings soll der Prozentsatz der Zeit- und Berufssoldaten am Personalbestand der SK bis Ende dieses Jahres (2007) auf 49% angehoben werden. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird auch dieses Ziel verfehlt.<sup>9</sup>

Das brisanteste Problem ist allerdings *demographischer* Natur und verbindet sich mit der Absicht, die Länge des Wehrdienstes ab 2008 von 24 auf 12 Monate zu kürzen. Die sich dadurch ergebene Situation stellt sich wie folgt dar: Jedes Jahr werden ca. 350 000 Wehrpflichtige zum Wehrdienst einberufen. Das einzuberufende Kontingent wird sich durch die Halbierung der Dienstzeit auf 700 000 pro Jahr verdoppeln. Wo aber will das VM so viele Rekruten aufreiben? Neun Rückstellungsgründe sollen gestrichen werden. Im besten Fall werden dadurch vielleicht zusätzlich 90 000 Wehrpflichtige eingezogen werden können. Das reicht schon für das Jahr 2008 nicht aus. In jenem Jahr wird es überhaupt nur 1 Million 18-Jährige geben, 2010 816 000 und 2013 700 000. Auch wenn *alle* 18-Jährigen einberufen würden, könnte schon im nächsten Jahr (2008) die Struktur der SK nicht aufrecht erhalten werden können.

## **Waffenexporte**

In der Sowjetära war es üblich, Waffenexporte und militärisch-technische Zusammenarbeit nach außenpolitischen Gesichtspunkten auszurichten. Insbesondere die Waffenlieferungen an die Klienten im Nahen und Mittleren Osten waren infolgedessen ein riesiges Verlustgeschäft. In der Ära Putin kann davon nicht mehr die Rede sein. Es wird geliefert, was das Zeug hält und für harte Währung. Der Wert der Rüstungsexporte ist von 2,6 Mrd. im Jahre 1998 auf 7,1 Mrd. USD 2006 gestiegen. Dieser Wert bedeutet, dass die russischen Rüstungsschmieden deutlich mehr militärisches Gerät an Entwicklungsländer verkauft haben als die amerikani-

<sup>8</sup> Aleksandr Savenkov, Bericht in der Duma, 9.2.2006.

<sup>9</sup> Siehe die Analyse von Vladimir *Muchin*, Krach kontraktnoj armii, in: NG, 24..8.2006.

schen Waffenexporteure, die mit 6,2 Milliarden nur auf Platz drei kamen.<sup>10</sup> Rosoboronexport, die russische Kommission für militärtechnische Zusammenarbeit, kam in ihrer Einschätzung zwar „nur“ auf 6,1 Mrd. USD, sprach aber ebenfalls von einer Rekordsumme. Moskau erreichte die Zuwächse vor allem durch den Waffenhandel mit den beiden größten asiatischen Mächten China und Indien. Ihre Bestellungen machten 80 Prozent der russischen Rüstungsexporte aus.

Die Führung bei der Belieferung von Entwicklungsländern mit Militärgerät sicherte sich Russland zufolge durch zwei Geschäfte, die erst kürzlich unter Dach und Fach gebracht wurden: die Lieferung von 29 Tor M1 Boden-Luft-Raketen an Iran und von acht Flugzeugen vom Typ Iljuschin 76M an China. Neuerdings gehört auch Venezuela zu den Abnehmern russischen Kriegsgeräts.

Verteidigungsminister Iwanow hat zwar gesagt, er höre oft „Kritik, dass man Waffen nicht an gewisse Staaten oder Regime verkaufen soll. Nach dieser Logik könnte man überhaupt nichts verkaufen“.<sup>11</sup> In der Praxis, wie beispielsweise die Waffengeschäfte mit Iran und Syrien zeigen, werden Lieferungen von Waffen und militärischer Ausrüstung aber sowohl qualitativ als auch quantitativ durch politische Rücksichtnahmen begrenzt.

## Fazit

Der Putinsche „Großmacht“-Anspruch hat sich nicht in einem Vorrang für militärische Belange in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft niedergeschlagen. Das Ziel, die Anzahl der Streitkräfte, der „anderen Truppen“ und der Zivilbeschäftigten in den bewaffneten Kräften drastisch zu beschneiden, gut ausgerüstete und ausgebildete, moderne und mobile Einsatzkräfte zu schaffen, die Militärbezirke aufzulösen und sie amerikanischem Vorbild entsprechend (*strategic commands*) in „strategische Richtungen“ neu zu gliedern, wurde verfehlt.

Das war bei Amtsantritt Putins eigentlich nicht zu erwarten. Schließlich war sein Aufstieg eng mit dem Krieg in Tschetschenien verbunden. In den ersten Monaten nach seinem Amtsantritt besuchte er demonstrativ die Nordmeerflotte in Murmansk, die Baltische Flotte in Baltijsk und die Luftlandetruppen. Und er trat forsch mit der Warnung an, er habe sich „lange genug“ die Auseinandersetzungen über Militärreform angehört; es sei an der Zeit, endlich „einen Schlusstrich zu ziehen“ und klare Entscheidungen zu treffen. In Wirklichkeit ließ er die Dinge treiben, ließ den Militärs frei Hand, zog es vor, sich nicht mit ihnen anzulegen.

Die enormen Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft wurden bisher nicht für eine umfassende Modernisierung der SK oder Verbesserung der sozialen Verhältnisse verwandt. Wenn auch im Gegensatz zur Jelzin-Ära Offiziere ihre Gehälter und Mannschaften ihren Sold ausgezahlt bekommen, hat sich an der chronischen Unterfinanzierung der SK wenig geändert. Zusätzliche Mittel wären aber auch verschwendet, wenn nicht der Verdoppelung und Verdreifachung von Funktionen zwischen den bewaffneten Kräften und den Militärbezirken ein Ende gesetzt würde.

Der Schwerpunkt der Modernisierung liegt auf den nuklearstrategischen Waffen. Offensichtlich betrachtet der Kreml diese zusammen mit Sitz und Stimme im VN-Sicherheitsrat als

---

<sup>10</sup> Untersuchungsbericht des US-Kongresses.

<sup>11</sup> Sergej Ivanov otvetil na obvinenija SŠA v „bezdušnom rasprostranenii oružija“, in: Izvestija, 28.3.2006.

Mittel, um Ebenbürtigkeit mit den USA zu demonstrieren und einen Sonderstatus in der internationalen Politik geltend zu machen. Wo und in wie weit diese Waffen sich tatsächlich in politische oder wirtschaftliche Vorteile haben umsetzen lassen, ist ungewiss.

Dies betrifft auch die konventionellen Kräfte. Im Gegensatz zur Sowjetära sind diese als Mittel wirksamer Machtprojektion und militärischer Intervention nicht mehr geeignet. Vor allem nicht weit von den russischen Grenzen entfernt. Die beiden Tschetschenien-Kriege haben allerdings bewiesen, dass Waffen immer noch in großer Anzahl vorhanden sind, um Städte und ganze Landstriche zu zerstören. Insofern stellt militärische Macht doch ein Drohpotential im Verhältnis zu den Nachbarstaaten dar. Dieses wird allerdings durch die nach Osten erweiterte NATO zumindest im westlichen strategischen Glacis Russlands konterkariert.



## **Defekte Großmacht: Die demografische Krise als Zukunftsrisiko Russlands**

Putins Russland ist als defekte Großmacht auf die internationale Bühne zurückgekehrt. Nach der Niederlage im Kalten Krieg, nach Territorial- und Bindungsverlusten an der Peripherie sowie inneren Krisen in Wirtschaft und Politik erfolgt v.a. über die Energieexporte eine wirtschaftliche Stabilisierung Russlands. Begleitet wurde die Festigung von einer begrenzten wirtschaftlichen Modernisierung, einer wachsenden staatlichen Reglementierung der Energieversorgung und einem zunehmenden inneren Regimedruck. Liberale Gegenentwürfe in der Gesellschaft wurden aus dem parlamentarischen Raum weitgehend verdrängt, nichtstaatliche Organisationen stärkerer Kontrolle unterzogen. Dieser transformatorische Defekt schränkt die oft beschriebene Rückkehr Russlands als Großmacht deutlich ein. Zugleich ist Russlands Zukunft von Risiken geprägt. Neben dem Problemfeld der sozialen Desintegration – 15% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze und die Bevölkerung bezeichnet sich mehrheitlich als „arm“ – sind eine Zunahme eines fremdenfeindlichen Nationalismus und eine Wertedivergenz zwischen Generationen und sozialen Schichten zu beobachten.

### *Dimensionen der demographischen Krise*

Die demographische Krise droht zum dritten Trauma der postsowjetischen Zeitgeschichte Russlands zu werden: nach dem viel beklagten Verlust des Raumes<sup>1</sup> und dem Verlust der Ideologie steht jetzt aus Sicht der Staatselite ein Verlust des Volkes und die „Entvölkerung des Landes“ oder ein „Russozid“ zu befürchten.<sup>2</sup> Bis 2050 wird ein Bevölkerungsrückgang von derzeit etwa 142 Mio. (2006) auf zwischen 120 und 70 Mio. Menschen prognostiziert; die meisten Berechnungen gehen von einem Rückgang auf 100-90 Mio. Menschen aus.<sup>3</sup> Langfristige Auswirkungen wird zudem die geringe Geburtenrate haben. 2005 wurden in Russland 1,5 Mio. Kinder geboren; 2,3 Mio. Menschen starben. Soziale Unsicherheit und fehlende Gesundheitsvorsorge sind die Gründe dafür, dass die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche noch immer die Zahl der Lebendgeburten übersteigt (2002 1,7 Mio., d.h. 120 Abbrüche bei 100 Lebendgeburten).<sup>4</sup> Die ausbleibenden Geburtsjahrgänge der 1990er Jahre des Wandels ma-

---

<sup>1</sup> Dmitri Trenin: Russland. Die gestrandete Weltmacht. Neue Strategien und die Wende zum Westen, Hamburg 2005, S. 31.

<sup>2</sup> Vgl. die innenpolitischen Reaktionen auf die Grundsatzrede Präsident Putins vom Mai 2006. Vladimir Putin, „Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federacii“ [Rede vor der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation], 10.05.06, in:

[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2006/05/10/1823\\_type70029type82912\\_105566.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2006/05/10/1823_type70029type82912_105566.shtml) (in englischer Übersetzung). Nikolaj Šmelev: Rossija čerez 50 let: vozmožnye scenarii buduščego [Russland in 50 Jahren. Mögliche Zukunftsszenarien], in: Sovremennaja Evropa 6 (2006) 1, S. 5-24, hier S. 9. Vgl. die Stimmen bei Leonid Mišin: Nacional'naja demografija: nužen kapremont [Nationale Demographie. Wir brauchen eine Generalsanierung], in: <http://www.apn.ru/opinions/print9759.htm>.

<sup>3</sup> V.I. Perevedencev: Rossija: demografičeskij aspekt immigracionnoj problemy [Russland: Der demographische Aspekt des Immigrationsproblems], in: Politija (2005) 1, S. 108-122, hier S. 118.

<sup>4</sup> Nicholas Eberstadt: Russia's Demographic Straightjacket, in: SAIS Review of International Affairs 24 (2004) 2, S. 9-25, hier S. 13f. Die russische Fertilitätsrate von 1,25 (2001) ist im europäischen Kontext keineswegs eine extreme Ausnahme. In anderen Transformationsstaaten (Tschechien, Slowenien) aber auch in entwickelten europäischen Ländern (Italien, Spanien) sind ähnlich niedrige Fertilitätszahlen zu beobachten.

chen sich jetzt in Russland und anderen postsowjetischen Staaten bemerkbar. Lediglich in 18 Föderationseinheiten des Landes ist eine ausgeglichene Geburten-Todesfall-Balance zu verzeichnen: 17 davon sind nicht-russische Gebiete und das energiereiche Gebiet Tjumen.<sup>5</sup> Nationalisten in Russland warnen unterdessen vor einer Islamisierung des Landes und heizen so die Fremdenfeindlichkeit im Land zusätzlich an. Die negative Geburtenrate, die rückläufige Lebenserwartung russischer Frauen und Männer, maßgeblich hervorgerufen durch die Ausbreitung von Krankheiten und Alkoholismus, massenhafte Todesfälle durch äußere Gewalt einwirkung (2004: 41.760 Verkehrstote, 38.880 Morde, 48.960 Selbstmorde),<sup>6</sup> dazu die nachlassende Migration aus dem postsowjetischen Raum nach Russland lassen die Bevölkerung Russlands jährlich um 750.000 Menschen schrumpfen. Wenn zu Beginn des neuen Jahrhunderts (2001), zehn Jahre nach der Auflösung der Sowjetunion in Russland noch immer 100 Lebendgeburten 170 Todesfälle (197 in der Ukraine) gegenüberstanden, ist die Dramatik des Bevölkerungsschwundes offenkundig. Die demographische Krise ist insofern auch Ergebnis einer sozialen Krise der Gesellschaft und ihrer sozialen Sicherungssysteme.

### *Russlands kranke Gesellschaft*

Gesellschaften in Transition sind „gestresste“ Gesellschaften. Individuen erfahren soziale Unsicherheit als Folge einer Pluralisierung von Lebenswelten. Neue Herausforderungen und Risiken der Transformation wurden in Russland nicht durch eine nachhaltige Sozialpolitik moderiert.<sup>7</sup> Soziale Differenzierung, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung, Verwahrlosung und Verarmung oder die Auflösung familiärer Bindungen sind Folge- und Vorläuferprozesse gleichermaßen: sie führen zu Alkohol- und Drogenmissbrauch, Prostitution, Kriminalität und Krankheiten. 42.000 Menschen starben zuletzt jährlich in Russland jährlich an akuten Alkoholvergiftungen, hinzu kommen Sterbefälle, die auf Herz-Kreislauf-Erkrankungen (die Haupttodesursache in Russland 2004: 1,28 Mio. 56%) zurückgehen.<sup>8</sup> Immerhin war fast die Hälfte der Männer, die an Unfällen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen sterben, zum Todeszeitpunkt zusätzlich betrunken, sodass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Alkoholmissbrauch – 19 Liter purer Alkohol pro Kopf pro Jahr (im Vergleich zu 12 Liter im EU-Durchschnitt) – und anderen Krankheitsbildern besteht.<sup>9</sup> Die Lebenserwartung bei Männern liegt bei 58,4 Jahren (Frauen 71,9), damit belegt Russland den 136. Platz weltweit.

Hinzu kommen epidemische Erkrankungen wie Tuberkulose und vor allem HIV/AIDS. 2005 waren Schätzungen zufolge in Russland bis zu 1,6 Mio. Menschen mit dem HIV/AIDS Virus infiziert, obgleich nur 340.000 Fälle offiziell registriert waren.<sup>10</sup> Doch wegen des löchrigen

<sup>5</sup> Paul Goble: Culture, Not Cash Driving Demographic Trends in Russia, in: Johnson's Russia List, Nr. 189 (2006), 21.08.06, in: <http://www.cdi.org/russia/johnson/default.cfm>

<sup>6</sup> World Health Organization Regional Office for Europe: Highlights on Health, Russian Federation 2005: Main Causes of Dead, in: [http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/CHHRUS/sum/20041125\\_24](http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/CHHRUS/sum/20041125_24)

<sup>7</sup> David Alich: Uncertainty and insecurity in the life of Russian men. A reason for changing family and fertility behavior, Internal Report, Max-Planck-Institute for Demographic Research, Rostock 06/2005.

<sup>8</sup> In einer Weltbank-Studie ist für 2003 die Zahl von 15,2 Mio. verlorenen Lebensjahren für Menschen im arbeitsfähigen Alter durch Herzkreislauf- und Krebserkrankungen errechnet worden. Dying too young. Addressing Premature Mortality and Ill Health Diseases and Injuries in the Russian Federation (2005), in: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DTY-Final.pdf>, hier S. XV.

<sup>9</sup> Nicholas Eberstadt: Four Surprises in Global Demography, in: Watch on the West. A Newsletter of FPRI's Center for the Study of America and the West 5 (2004) 5, in: <http://www.fpri.org/ww/0505.200407.eberstadt.demography.html>

<sup>10</sup> Vgl. die letzten Zahlen von UNAIDS: Russian Federation: Country Profile (10.01.2007), in: [http://www.unaids.org/en/Regions\\_Countries/Countries/russian\\_federation.asp](http://www.unaids.org/en/Regions_Countries/Countries/russian_federation.asp) Schon den offiziellen Angaben zufolge ist damit die Verbreitung von AIDS um das 100fache in den vergangenen zehn Jahren angewachsen.

Erfassungssystem, fehlender Versicherungsnetze und einem erheblichen Misstrauen der Bevölkerung gegenüber ärztlicher und klinischer Versorgung liegt die Dunkelziffer weit darüber. 80% der Infizierten sind zwischen 15 und 29 Jahren alt. *Worst-case scenarios* gehen von bis zu 8 Mio. infizierten Menschen bis zum Jahr 2010 aus mit dramatischen Konsequenzen für das Gesundheitssystem und die Staatskosten.<sup>11</sup>

#### *Wirtschaftsfolgen und Sicherheitslücken*

Die demographische Krise führte zu massiven wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Konsequenzen. Die Zahl der Arbeitskräfte nimmt in den kommenden Jahren deutlich ab. In den nächsten 15 Jahren geht der Anteil der 18-jährigen Männer um nahezu die Hälfte zurück. 2025 wird in Russland ein Arbeitnehmer vier Rentner zu finanzieren haben. Nach Berechnungen der UN und der Weltbank bedeutet ein Jahr verminderte Lebenserwartung bei Männern einen wirtschaftlichen Verlust von 8% des Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommens. Dieser Trend ist in Russland deutlich zu beobachten.<sup>12</sup> Außerdem zeigen *Cost of Illness*-Berechnungen, dass etwa 28 Prozent (2003) des russischen Bruttonationaleinkommens durch Gesundheitsprobleme in der Gesellschaft aufgebraucht werden.<sup>13</sup> Unternehmen klagen über krankheitsbedingte und alkoholbedingte Fehltagel und über fehlende Arbeitskräfte. „Russland braucht 1 Mio. neue Arbeitskräfte pro Jahr“, so der Minister für regionale Entwicklung, Vladimir Jakovlev 2006.<sup>14</sup>

Die Zahl der Wehrpflichtigen wird sich dramatisch verringern. Das Land, „dessen Schicksal es ist, eine große Armee zu haben“ – so Verteidigungsminister Ivanov im Mai 2006 – wird in dreißig Jahren lediglich noch über eine Freiwilligen bzw. Berufsarmee seine Verteidigungsfähigkeit sichern können.<sup>15</sup> Es fehlen Rekruten, jedes Jahr mehr. 2015 werden nach Berechnungen 252.000 Rekruten bereitstehen, während bei einjähriger Wehrpflicht ca. 700.000 benötigt würden. Die Reduzierung von Rückstellungsgründen kann dieses Defizit nicht ausgleichen. Hinzu kommen zusätzliche Aufwendungen für Gesundheitskontrolle- und vorsorge für die Soldaten – defensiven Berechnungen zufolge könnten 2015 von den in Russland lebend 18-jährigen Männern (721.000) 36.050 an AIDS erkrankt sein<sup>16</sup> – sowie zu erwartende ethnische Spannungen, da der Anteil der nichtrussischen jungen Männer prozentual zunehmen und 2025 die Mehrheit der Rekruten der russischen Armee ausmachen wird. Einsätze in den nichtrussischen Peripherien und ethnischen Spannungsgebieten Russlands dürften dann deutlich schwieriger sein. Im russischen Generalstab wird darüber hinaus befürchtet, dass die Verteidigungshaushalte vor allem in den Jahren reduziert zu werden drohen, wenn der Arbeitskräftemangel Russlands auf die Wirtschaftslage durchzuschlagen beginnt.

---

<sup>11</sup> Dominique Moran: The Geography of HIV/AIDS in Russia: Risk and Vulnerability in Transition, in: Eurasian Geography and Economics 46 (2005) 7, S. 525-551, hier S. 526.

<sup>12</sup> Eberstadt: Russia's, S. 20.

<sup>13</sup> Judyth L. Twigg: The Cost of Illness, Disability, and Premature Mortality to Russia's Economy, in: Eurasian Geography and Economics 46 (2005) 7, S. 495-524, hier S. 496.

<sup>14</sup> Mark Galeotti: Russia facing a serious demographic security crisis, in: Jane's Intelligence Review, July 2006, S. 52-53.

<sup>15</sup> Keir Giles: Where Have All the Soldiers Gone? Russia's Military Plans versus Demographic Reality, Defence Academy of the United Kingdom, October 2006 [Conflict Studies Research Centre. Russian Series 06/47], in: [www.defac.ac.uk/colleges/csac/document-listings/russian/06\(47\)KG.pdf](http://www.defac.ac.uk/colleges/csac/document-listings/russian/06(47)KG.pdf)

<sup>16</sup> Colonel Jeffrey Holachek: Russia's Shrinking Population and the Russian Military's HIV/AIDS Problem, The Atlantic Council: Occasional Paper, September 2006, in:

[http://www.acus.org/docs/0609-HIV\\_Russian\\_Military-Holachek.pdf](http://www.acus.org/docs/0609-HIV_Russian_Military-Holachek.pdf). Holachek vertritt zu Recht die These, dass bereits jetzt tausende Armeeeingehörende mit AIDS infiziert sind, ohne es zu wissen. Vgl. S. 25.

### *Halbherziges „Megaprojekt“ Medwedjews*

Die Gegenmaßnahmen sind noch zu halbherzig und vor allem unterfinanziert. Die russische Regierung hat 2006 ein „Megaprojekt Demographie“ aufgelegt, das in Verantwortung des 1. Vizepremierministers und Präsidentschaftsanwärters Dmitrij Medwedjew liegt und mit 195 Mrd. Rubel ausgestattet wurde, ein Betrag der jedoch nach Expertenmeinung keineswegs dem tatsächlichen Ausmaß der Krise gerecht werde. Im Rahmen dieses Megaprogramms sollen vier „nationale Projekte“ umgesetzt werden: ‚Gesundheitsversorgung‘, ‚Bildung‘, ‚Landwirtschaft‘ und ‚bezahlbarer Wohnraum‘.<sup>17</sup> Die im Jahresbudget der Russischen Föderation für 2006 vorgesehenen Finanzmittel zur Anhebung der Geburtenrate von 1,5 Mrd. US-Dollar oder die 250.000, die die russische Regierung für das zweite Kind zahlen will, sind hier nur ein Anfang. Russland hat noch nicht keine adäquaten Instrumente gefunden, um die demographische Krise aufhalten und deren Verschärfung abwenden zu können. Der demographische Defekt lässt den Anspruch der Energiegroßmacht fragwürdig erscheinen. Michail Deljagin spitzte im Mai 2006 das Argument zu indem er sagte, dass 10 Millionen Menschen ausreichen um die „Röhren“ zu betreuen und 20 bis 30 Millionen, um die Menschen an den Röhren zu betreuen, die restlichen 100 Millionen seien überflüssig.<sup>18</sup> Auch von der durch die Regierungspolitik forcierten Zuwanderung nach Russland ist keine schnelle demographische Entlastung zu erwarten. 2005 wanderten 125.900 Menschen nach Russland ein. Das von Putin für 2007 aufgelegte „Staatsprogramm zur Stärkung der Zuwanderung von Mitbürgern in die Russische Föderation“ wird zwar Anreize vor allem für ethnische Russen außerhalb Russland zur Rückkehr oder Zuwanderung schaffen. Die Migration insgesamt fängt derzeit jedoch nur 20 % des gesamten jährlichen Bevölkerungsrückgangs auf. Für Medwedjew hängt der Weg in den Kreml als Nachfolger Putins nicht zuletzt von ersten Erfolgen im Megaprojekt Demographie ab.

---

<sup>17</sup> Vera Vasil'eva: Megaproekt Dmitrija Medvedeva [Das Megaprojekt von Dmitrij Medved'ev] (21.06.06), in: [http://lenta.ru/articles/2006/06/21/medvedev1/\\_Printed.htm](http://lenta.ru/articles/2006/06/21/medvedev1/_Printed.htm)

<sup>18</sup> Dmitrij Ivanov: O čem ne skazal prezident [Worüber der Präsident nicht gesprochen hat] (25.05.06), in: [http://www.lenta.ru/articles/2006/05/25/demography/\\_Printed.htm](http://www.lenta.ru/articles/2006/05/25/demography/_Printed.htm)

## Zusammenfassung Thesen des Vortrags “Russische Ausländische Direktinvestitionen als außenpolitische Ressource”

auf der Konferenz von DGO, SWP und KAS am 25.und26. Januar 2007 in Berlin zum Thema Russland in der Internationalen Politik – Rückkehr einer Großmacht?

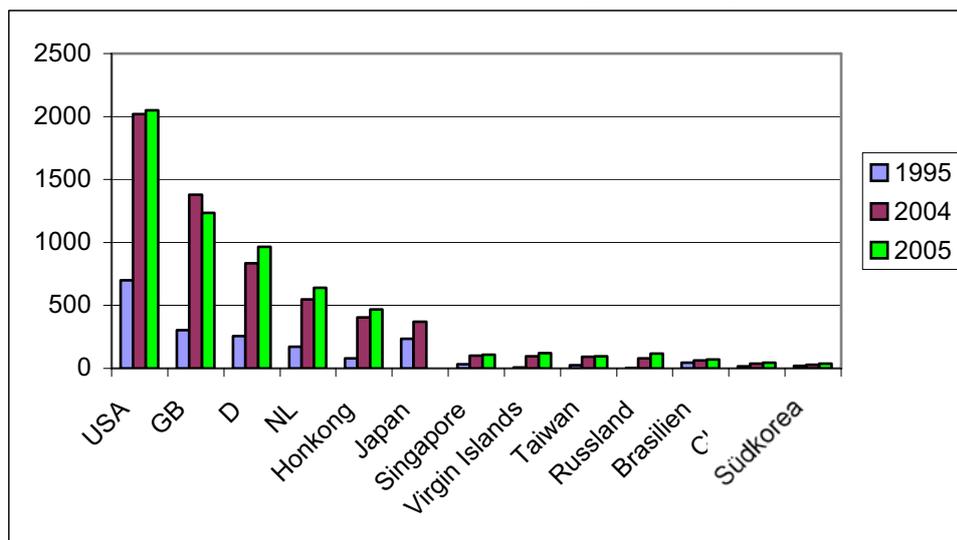
In den letzten Jahren, insbesondere 2006, gab es immer wieder Medienberichte über einen rasant zunehmenden Umfang russischer ADI in Europa. Ihr Tenor brachte teilweise Befürchtungen zum Ausdruck, davon könne eine potenzielle Gefahr ausgehen, da sie politisch instrumentalisiert werden könnten. Ziel des Vortrags ist es, erste Ansätze für eine Beantwortung der Frage liefern, inwieweit russische ADI eine außenpolitische Ressource Russlands darstellen.

**Thesen:** Russische ADI sind Ausdruck der Internationalisierungsstrategien führender russischer Unternehmen zur Teilnahme am globalen Konsolidierungsprozess. Ihre außenpolitische Wirkung unterscheidet sich prinzipiell nicht von der anderer ADI. In einzelnen Branchen spielen sie eine wichtige Rolle. Lediglich im Erdgasbereich gibt es bezogen auf die EU eine Sonderrolle der russischen ADI, deren politische/außenpolitische Rolle jedoch überschätzt wird.

### 1. Die quantitative Entwicklung russischer ADI

Unter den ADI weltweit nehmen ADI Russlands bis 2004 eine bescheidene Stellung ein. (Vgl. Abb. 1) Sie betragen ca. 82 Mrd. USD (Im Vergleich: USA 2.0018 Mrd. USD, GB 1.378 USD, D 834 Mrd. USD). Damit lag Russland als ausländischer Investor auf Platz 21, hinter Ländern wie Belgien, Australien, Singapur, Dänemark, Irland und Taiwan.

Abb. 1: Führende ADI – Investoren weltweit (Mrd. USD)

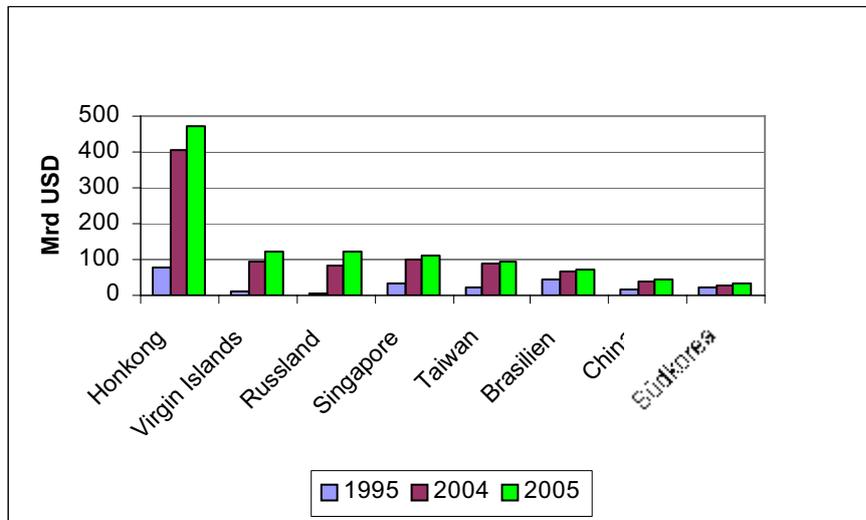


Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2006

Aufholprozess im Vergleich mit Schwellenländern. Wesentliche Zunahme an Dynamik nach der Finanzkrise 1998. Kumulativ fand zwischen 2002 (20,1 Mrd. USD) und 2005 (129,42 Mrd. USD) eine Versechsfachung statt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNCTAD, World Investment Report 2006

Abb. 2: ADI ausgewählter Schwellenländer (1995-2005 in Mrd. USD)

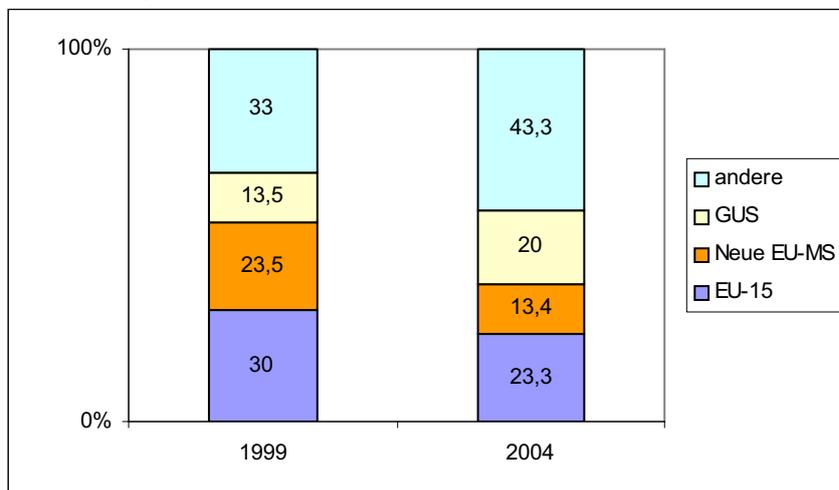


Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2006

## 2. Regionaler Fokus russischer ADI

Zunehmende regionale Diversifikation (Vgl. Abb. 3). Der wichtigste zusammenhängende Markt ist die EU, einschließlich der neuen Mitgliedsstaaten seit Januar 2006. Gleichzeitig nimmt seine Bedeutung insgesamt ab. Andere Staaten außerhalb von GUS und EU nehmen an Bedeutung zu. Dies erklärt sich jedoch in hohem Maße aus der großen relativen Auswirkung einzelner großer ADI auf einen insgesamt, im weltweiten Maßstab geringen Umfang der russischen ADI insgesamt.

Abb. 3: Regionale Struktur russischer ADI



Quelle: A.V. Kuznetcov, Dva vektora rossiiskikh TNK – Evrosojus i SNG, unveröffentl. Manuskript.

### *3. Hauptakteure und Investitionsfelder*

UNCTAD - Zahlen schließen auch die russischen ADI in den Immobilienbereich ein. Von den insgesamt ca. 81 Mrd. USD russischer ADI ca. 30-40 Mrd. USD auf die Produktions- und Dienstleistungssphäre.<sup>2</sup>

Felder: Industrie- als auch Transport- und Logistik Unternehmen sowie von Banken. Geringe Branchendiversifikation; im wesentlichen in solchen Bereichen, in denen russische Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben und in denen ein globaler Konsolidierungsdruck herrscht. Dazu zählen in erster Linie der Energiesektor, die Metallurgie und Stahlerzeugung sowie die Telekommunikation. Im GUS Markt auch andere Bereiche der verarbeitenden Industrie. Einige der größten Player: Energie - Gazprom, Lukoil; Metallurgie/Stahl - Evraz Holding Norilsk Nickel, Rusal, Severstal; Telekommunikation – Vimpelcom, MTS, Sitroniks; Reifenproduktion – Amtel; Schwermaschinenbau – OMZ.

Im Energiebereich – Global Player nach Reserven und Ressourcen aber unterkapitalisiert

Im Metallurgie-/Stahlbereich bereits relevante Global Player.

Norilsk Nickel – Nr. 1 bei Produktion von Nickel und Palladium.

Im Telekommunikation Markt beherrschend im GUS Raum, aber starker Wettbewerb untereinander.

Die meisten des großen Player befinden sich nicht in Staatsbesitz. Ausnahme Energiebereich, Gazprom, Rosneft.

### *4. Wichtigste Motive zur Internationalisierung der Unternehmen*

**1. Etappe** „Abwehrstrategie“ (u.a. gegen Finanzrisiken, gegen Renationalisierung und politische Willkür)

- Diversifikation/ Internationalisierung Bezugsbasis von Rohstoffen und Absatzmärkten und Erweiterung von Verarbeitungskapazitäten
- Zugang zu neuen Technologien und auch Managementtechnologien

Gazprom und Lukoil seit 1. Hälfte der 1990er Jahre Beginn der Internationalisierung. Lukoil, ist mit einem Umsatz von ca. 30 Mrd. USD zwar kleiner als Gazprom, bezieht jedoch bereits 80% seiner Umsätze aus ausländischen Vermögenswerten und gehört damit zu dem am weitesten internationalisierten russischen Unternehmen. Lukoil begann seine Internationalisierungsstrategie bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit dem Erwerb von Vermögen im upstream und downstream Bereich, insbesondere um seine zu diversifizieren, Kapazitäten im Verarbeitungsbereich zu erweitern, neue Absatzmärkte zu erschließen und die Unwägbarkeiten und schlechten Renditebedingungen in Russland selbst mit anderen Möglichkeiten zu kompensieren.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> A.V. Kuznetcov, Rossiiskaya model stanovleniya TNK: zapozdalaya internacionalizaciya pri bolshom potencie, 2006, unveröffentl. Manuskript

<sup>3</sup> Vgl. dazu im Detail: Opitz, P., Hirschhausen, C.v. und Engerer, H., The globalisation of Russian energy companies - A way out of the financial crisis?, in: International Journal of Global Energy Issues (IJGEI), Volume 17, No. 4, 2002

**2. Etappe, nach 1998:** bewusster Wille, im Globalisierungsprozess eine wesentliche aktive Rolle zu spielen. Eine Reihe russischer Unternehmen haben sich explizit das Ziel gesetzt, global führende Unternehmen in ihren Branchen zu werden.

- Kritische Masse erreichen, um nicht „gefressen“ zu werden
- Expansionsmöglichkeiten im russischen Binnenmarkt ausgeschöpft
- Liquiditätsüberschuss
- Wettbewerbsvorteile in GUS Staaten

### *5. Außenpolitische Rolle*

- Wirtschaftliches Interesse dominiert
- Auswirkung auf die Wirtschaft einzelner Staaten gering (Ausnahmen im Erdgassektor)
- Keine alleinige Marktdominanz sondern globaler Wettbewerber in ausgewählten Märkten, wo russische Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben und gut positioniert sind
- ADI werden in Russland selbst oft negativ bewertet – als Abkehr vom nationalen Markt, wieso wird nicht in Russland investiert, wo dort Investitionsdefizit besteht
- Auch im Energiesektor besteht eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Angebot und Nachfrage
  - o Einnahmen aus Energieexporten stellen Grundlage für russischen Staatshaushalt dar,
  - o Bedingtes Monopol - Marktgleichgewicht und Zahlungsbereitschaft der Käufer, langfristig ist Erdgas substituierbar, andere Wettbewerber, Kosten zur Erschließung neuer Märkte
- Rolle Gazproms sollte nicht überbewertet werden. Auch Gazprom verfolgt in erster Linie wirtschaftliche Ziele.
  - o Unterläuft z.B. politische Ziele in Russland selbst, um höhere Preise auf dem Binnenmarkt durchzusetzen
  - o Abbau von subventionierten Preisen ist eine Langfristige Forderung von OECD, IWF etc. und von Gazprom selbst (aus politischen Gründen in der Vergangenheit nicht immer möglich – daher z.B. Itera)

Als außenpolitische Ressource dienen russische ADI kaum, in Energiebereich auf EU bezogen nur kurzfristig.

## Russland – Energie-Großmacht?

### Worauf baut der Mythos einer „Energie-Großmacht“?

Der Mythos einer Energie-Großmacht Russland rekuriert darauf, dass Russland seine Energieexporte und generell die Verfügungsgewalt über seine reichen Energiere Ressourcen nutzt, um die internationalen und insbesondere auch regionalen Beziehungen nach seinem Willen (mit) zu gestalten - oder gar als „Waffe“ zur Erpressung und als Druckmittel einzusetzen wie es Dick Cheney 2006 sehr überzeugend formuliert hat.

Analytisch betrachtet baut diese Vorstellung, die in der russischen Elite durchaus auf Resonanz stößt, auf vier Komponenten auf, die ich hinterfragen und näher analysieren werde:

- die gewachsene politische Bedeutung des internationalen Energiehandels;
- die besondere Rolle Russlands im internationalen Energiesystem;
- die Instrumentalisierung der Ressource „Energie“ für politische Ziele;
- und auf relationale Aspekte, nämlich die Empfindlichkeit und Verwundbarkeit der anderen Länder auf russischen Druck.

### Gewachsene Bedeutung des Energiehandels

Dieser Punkt ist im Grunde schnell abzuhandeln. Faktisch ist die Nachfrage nach Primärenergieträgern 2004 weltweit um 4,4% gestiegen, 2005 hat sich die Nachfrage wegen der hohen Preise auf 2,7% etwas verlangsamt.<sup>1</sup> Die Preissprünge bei Öl, mit einer Verdoppelung zwischen 2003-2005 sind zwar etwas abgeflacht, wirken aber immer noch nach. Insbesondere Öl und Gas haben im Energiemix weiterhin eine herausragende Bedeutung. So machen sie in der EU-27 38% und 24% des Primärenergieverbrauchs aus.<sup>2</sup>

Die Sicherheit der Öl- und Gaslieferungen zu stabilen und angemessenen Preisen ist mit der steigenden Nachfrage v.a. in China und Indien zu einem Hauptthema in den internationalen Beziehungen geworden. Mehr noch, wir erleben einen regelrechten „Hype“ des Themas „Versorgungssicherheit“. Dieses wird in der Regel in Verbindung mit Russland diskutiert, denn das in der Presse so benannte „Abdrehen“ des Öl- oder Gashahns gegenüber Belarus und der Ukraine hat dieses Thema in Europa beflügelt.

So wird nicht nur deutlich, dass die Märkte für Öl und Gas einer enormen Psychologisierung unterliegen, sondern auch, dass der Energiehandel hoch politisiert ist und damit nicht ausschließlich nach ökonomischen Kriterien analysiert werden kann. Ich werde im folgenden versuchen, beide Stränge zusammenzuführen.

### Besondere Rolle Russlands

Russland kommt als zweitgrößtem Erdölproduzenten und zweitgrößtem Exporteur eine zentrale Rolle auf dem Weltölmarkt zu. Russland verfügt außerdem über 6,2 % der weltwei-

---

<sup>1</sup> BP, Statistical Review of World Energy, Quantifying Energy, London, June 2006, S.2.

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document, EU Energy Policy Data, SEC (2007)12, Brussels, January 2007, S.8.

ten Ölreserven.<sup>3</sup> Russland ist außerdem der größte Gasproduzent und Exporteur (mit weitem Abstand) weltweit. Es verfügt außerdem über 26,6% der Weltgasreserven.<sup>4</sup>

Russlands besondere Rolle als Energieproduzent, Transitland und Exporteur lässt sich aber nicht nur quantitativ, sondern auch vor allem qualitativ fassen.

Zum einen ist Russland der wichtigste Ölproduzent außerhalb der OPEC. Zum anderen ist Russland selbst wichtiges Transitland für das strategisch bedeutende Gas aus Zentralasien. Nichtzuletzt wurden in Europa mit dem Ende des Ost-West-Konflikts auch große Hoffnungen genährt, einen gemeinsamen Energiemarkt zu schaffen, was sich darin zeigt, dass die Anfänge des nun wieder ein politisches Revival erlebenden Energiecharta-Vertrags schon am Beginn der 1990er Jahre liegen: Die Europäische Energiecharta wurde 1991 unterzeichnet. Mit dem Ende der Sowjetunion sind auch die Verregelungs- und Ordnungsmuster auf den Energiemärkten in Bewegung geraten. Während in den 1990er Jahren vor allem die Verbraucherländer die Regeln gesetzt haben, beobachten wir nun einen strukturellen Wandel und in zunehmendem Maße bestimmen die Produzentenländer nicht nur über den Zugang zu den Ressourcen, sondern werden auch in nachgelagerten Stufen wie dem Transport aktiv. Für Russland ist diese Entwicklung augenscheinlich.

Russland nutzt seine besondere Stellung, um - was 2006 besonders deutlich wurde - eine (Mittler)Rolle zwischen Verbraucher- und Produzentenländern zu spielen. Beobachter sprechen schon von der „indispensable power“, besonders deutlich ist das während der G8 Präsidentschaft geworden, aber auch in einer Annäherung zu anderen Erdgasproduzenten wie Algerien und Libyen, mit denen Abkommen zu weitreichender Zusammenarbeit geschlossen worden sind. Denn Russland hat in vielen Ländern noch einen gewissen Nimbus als Gegenspieler der USA. Viele dieser Deals z.B. mit Venezuela und Libyen sind außerdem „package deals“, die sowohl den Energiebereich als auch den Waffenhandel umfassen.

Gleichzeitig steht Russland für einen Trend, der sich in energiereichen Ländern seit dem Ansteigen der Ölpreise 2002/2003 manifestiert: nämlich, den Zugriff des Staates auf die Energieproduktion und die Unternehmen zu konsolidieren. Für Russland sind hier Gazprom, JUKOS, Rosneft und die Ereignisse um Sachalin II als Beispiele zu nennen. Die staatliche Verfügungsgewalt über Energieressourcen wird als ein zentrales Element der Souveränität – nach innen und außen – und damit des gestiegenen Selbstbewusstseins begriffen.

### **Instrumentalisierung der Machtressource „Energie“ für politische Ziele?**

Gerade im Zusammenhang mit dem russisch-ukrainischen Gasstreit 2006 und dem belarussisch-russischen Streit zu Beginn des Monats wird in den Medien schnell vom Einsatz der „Energie-Waffe“ gesprochen. Und vor allem wird davon gesprochen, dass dieses zur Durchsetzung der politischen Interessen Russlands (z.B. des Erhalts der russischen Vormachtstellung im postsowjetischen Raum) dient.

Eine differenzierte und detaillierte Analyse ist in der Kürze der Zeit kaum möglich. Deswegen möchte ich einige Aspekte nennen, um die Ambivalenz des Arguments deutlich zu machen:

---

<sup>3</sup> BP, Statistical Review, 2006, S.6.

<sup>4</sup> Ebenda, S.22.

- Russland war seit den 1970er Jahren, auch während der Zeit des Ost-West-Konfliktes, ein zuverlässiger Lieferant für die Bundesrepublik.
- Das Aushandeln neuer Energiepreise (wenn die Verträge auslaufen) ist ebenso wie die Einforderung von Transitgebühren ein normaler Vorgang. Ein Anheben der Energiepreise im postsowjetischen Raum ist letztlich auch im klimapolitischen und wettbewerbpolitischen Interesse der EU.
- Die Frage, die in diesem Zusammenhang auftritt, ist allerdings die nach der Verhältnismäßigkeit der Mittel und des Zeitpunkts (Georgien, Litauen, Ukraine).

Aus deutscher und europäischer Sicht wird die russische Strategie dort problematisch, wo die Gelder aus dem Stabilisierungsfonds und generell Investitionen in Projekte fließen, die dem strategischen Ausbau der Marktposition russischer Unternehmen oder dem Zugriff des Staates auf wichtige Unternehmen dienen, während gleichzeitig das Geld an andere Stelle wie z.B. des maroden inländischen russischen Pipelinesystems und bei der Erschließung neuer Felder oder auch der Diversifizierung der russischen Wirtschaft fehlt.

Diese von Russland konsequent betriebene Strategie kann man als „Präemption“<sup>5</sup> bezeichnen. Damit ist gemeint, dass insbesondere die Gazprom über den Ausbau alternativer Transportrouten wie der Transkaspischen Pipeline im Norden des Kaspischen Meeres oder der Blue Stream Pipeline durch das Schwarze Meer in die Türkei die Realisierung alternativer Pipeline-Projekte verhindert oder zumindest erschwert hat. Als Teil der Strategie der Präemption können auch die Lieferverträge mit zentralasiatischen Staaten, die Übernahme von Anteilen an Transportunternehmen und Pipelinebetreibern in Transitländern gesehen werden. Auf dem EU-Markt ist einer der größten russischen Lobbyerfolge sicher der Erhalt der Langzeitverträge, entgegen dem ursprünglichen Willen der EU-Kommission. Je saturierter die jeweiligen Märkte mit russischem Gas sind, desto weniger attraktiv ist der jeweilige Markt für alternative Lieferanten und desto schwieriger realisierbar sind auch alternative Pipelinetrassen. Die Stellung Russlands als Energielieferant ist strategisch umso bedeutender.

So hat gerade die russische Gazprom mit Unterstützung der russischen Regierung eine Strategie betrieben, die sich mit drei Schlagwörtern umschreiben lässt: die bereits geschilderte Präemption, dann Kooptation und Disaggregation.<sup>6</sup>

Kooptation meint die strategischen Partnerschaften insbesondere mit deutschen Unternehmen, die intransparente „package deals“ umfassen, die aber der Gazprom dazu dienen, in den EU Markt auch bei der Verteilung und Endversorgung einzusteigen. Den Prinzipien der EU, nämlich Produktion, Transport, Vertrieb und Verteilung zu trennen, um einen Wettbewerb zu initiieren, läuft diese Strategie zu wider.

Mit den neuen Mitgliedsländern hat dies Friktionen hervorgerufen und diese Strategie der Disaggregation der Interessen der EU Mitgliedsstaaten ist das bereits genannte dritte Element. Bestes Beispiel für eine Auseinanderdividierung der europäischen Interessen ist die Nordstream Pipeline durch die Ostsee. Im Endeffekt hat diese Strategie dazu geführt, dass die seit 2000 von der Kommission explizit anvisierte Koordination der Energiepolitik immer wie-

---

<sup>5</sup> Robert R. Amsterdam, Get tough with Gazprom. European energy security, in International Herald Tribune, 10.01.07, Seite 6.

<sup>6</sup> Ebenda.

der Rückschläge erfahren hat und erst durch den „Katalysator“ des russisch-ukrainischen Gasstreits 2006 ein neues Momentum erfahren hat.

Im vorhergegangenen habe ich in aller Kürze versucht, deutlich zu machen, dass in vielen Fällen Marktbeherrschungsstrategien insbesondere der Gazprom mit russischen politischen Interessen koinzidiert haben, insbesondere dann, wenn es darum ging, in nachgelagerte Stufen wie den Transport (in den Transitländern), die Gasverteilung und den Vertrieb an Endverbraucher einzusteigen, um die besondere Wertschöpfungskette von Gas besser auszuschöpfen. Es darf dabei nicht vergessen werden, dass der Energiehandel im liberalisierten Markt der EU von Unternehmen gemacht wird, die wiederum strategische Partnerschaften mit der Gazprom genutzt haben, um ihre Stellung auf dem europäischen Markt zu verbessern. Gerade deutsche Unternehmen haben davon profitiert, indem sie ihre Rolle als „Tor oder Türsteher“ zur westlichen EU gestärkt haben. Die Politik war eigentlich immer in einer reaktiven Position, was in den ganzen Debatten auf nationaler und EU-Ebene um einer effektiven Regulierung der Energiemärkte nur allzu deutlich wird. Die Liberalisierung der Energiemärkte in der EU impliziert letztlich eine stark veränderte Rolle des Staates. Deutlich wird in der russischen Politik, dass vielfach politische Interessen wie der Erhalt einer gewissen Vormachtstellung im post-sowjetischen Raum mit ökonomischen Interessen und Marktbeherrschungsstrategien der Gazprom zusammenfallen.

### **Relationale Aspekte**

Die Frage nach Russland als Energiemacht, und damit nach dem Wiedergewinn der Russischen Weltmachtrolle hat vor allem – im Weberschen Sinn – relationale Aspekte, die auf die Verwundbarkeit und Empfindlichkeit anderer Staaten durch russischen Druck abheben. Im Moment kann man von einer Interdependenz und wechselseitigen Abhängigkeit ausgehen. Die EU-27 bezieht 29% des Erdgasverbrauchs und 26% des Erdölsverbrauchs aus Russland.<sup>7</sup> In Deutschland stammen 33% der Ölimporte und 45% der Gasimporte aus Russland.<sup>8</sup> Umgekehrt ist Russland aber auch auf die Einnahmen aus den Exporten angewiesen, auch um die nötigen Reinvestitionen zu tätigen. Zudem gehen rund 70 der Gesamtexporte nach Europa - Europa ist damit der wichtigste Absatzmarkt. Die ohnehin schon hohe Energie-Importabhängigkeit der EU-27 wird von heute 50% auf 65% 2030 steigen, bei Gas von 57% auf 84% und bei Öl von 82% auf 93%.<sup>9</sup> Russland ist schon aufgrund der geographischen Nähe und der bestehenden Pipelinetrassen, aber auch aufgrund der wenigen (politisch stabileren) Alternativen, ein entscheidender Partner.

Damit ein Verhältnis interdependent ist, muss es aber von beiden Seiten als solches interpretiert und angesehen werden. Hier sind in den letzten Jahren gewisse Verschiebungen und wechselseitige Vertrauensverluste zu beobachten. Russland bemüht sich, auch aufgrund der weiter im Osten gelegenen Reserven um eine Diversifizierung seiner Absatzmärkte. Gleichzeitig dominiert in der EU die Debatte, die „Abhängigkeit“ von Russland zu reduzieren.

Ich habe im Vorfeld betont, dass der Energiemarkt ein hoch politisierter Markt ist. Das wichtigste Feld, in dem die russische Politik, ihre „Energiemacht“ auch am effizientesten ge-

---

<sup>7</sup> Commission, EU Energy Policy Data, 2006, S.11 und S.12.

<sup>8</sup> Ebenda, S.55.

<sup>9</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, An Energy Policy for Europe, COM (2007) yyy final, Brussels, 2007, S.3.

genüber der EU instrumentalisiert, ist die Abkehr oder das ins Leere laufen lassen von europäischen Spielregeln. Hier hat seit den 1990er Jahren eine qualitative Verschiebung stattgefunden. Die wirtschaftliche Strategie ist darauf gerichtet, den liberalisierten Markt zum eigenen Vorteil zu nutzen, um in nachgelagerten Stufen aktiv zu werden. Das läuft dem Wettbewerbsprinzip der EU, Produktion von Weiterverteilung abzukoppeln zuwider. Der weitgehend geschlossene russische Markt und das Transportmonopol der Gazprom (aber auch der Transneft) sind dabei wichtige Pfründe, um mit europäischen Unternehmen Swap- und Package Deals auszuhandeln.

Auf der politischen Ebene läuft die europäische Politik der Konditionierung - auch wegen der Abhängigkeit von russischen Energielieferungen zunehmend ins Leere. Russland setzt den Normen und Institutionen der EU konsequent eigene partikulare und ad-hoc Spielregeln entgegen. So hat es den Energiecharta-Vertrag nicht ratifiziert, aber auch im EU-Russland Energiedialog versucht, die Etablierung gemeinsamer Spielregeln weitgehend zu verhindern und stattdessen auf Tagesgeschäfte zu reduzieren. So bleiben die strukturellen Unterschiede der Energiemärkte, auf der einen Seite ein weitgehend liberalisierter Markt, auf der anderen Seite ein intransparenter, hochmonopolisierter und weitgehend geschlossener Markt (v.a. im Bereich des Transportes) bestehen. Das Prinzip der Reziprozität als Grundprinzip fairer Ausgangsbedingungen, was den Zugang zu Märkten und Infrastruktur angeht, wird so untergraben.

## **Fazit**

Fernab aller überzogenen Vorstellungen eines „Einsatzes der Energiewaffe“ sind Russlands Energieressourcen Bedingung und Instrument, um seiner gestiegenen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung Nachdruck zu verleihen. Für Deutschland und Europa sind zum einen die wirtschaftlichen Folgen einer Untergrabung des Wettbewerbsprinzips relevant. Das muss ein Umdenken in der Regulierung des EU-Energiemarktes und der Gestaltung der Außenbeziehungen bedeuten, denn Russland setzt den Ordnungsmustern der EU ein alternatives Modell intransparenter bilateraler „package deals“ entgegen.

Auf der politischen Ebene präsentiert sich Russland als ein zentraler Pol in einer auf realistischen Vorstellungen des Machtausgleichs beruhenden multipolaren Weltordnung. Dieses steht aber der EU Konzeption einer werte- und normbasierten multilateralen Weltordnung sowie eines verregelten und kooperativ gesteuerten Energiehandels entgegen. Die deutsche und die europäische Politik müssen auf diese qualitativen Herausforderungen im Rahmen der Verhandlungen um das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und in der Energiepolitik stärker proaktiv (und geschlossener) agieren, denn Russland wird auf weitere Sicht der wichtigste Partner bei der Energieversorgung und bei der Gestaltung der Nachbarschaftsregion, aber auch für die globalen Herausforderungen wie z.B. des Klimawandels bleiben.



## Außenpolitische Implikationen der „souveränen Demokratie“

(1) Die in der Russlandforschung der vergangenen Jahre mit Verve geführte Diskussion, ob Russland eine „defekte“ Demokratie oder eine mehr oder weniger konsolidierte Autokratie darstelle, scheint in jüngster Zeit eindeutig zugunsten des letzteren Standpunkts entschieden. Zu den wichtigsten Indikatoren der **Re-Autoritarisierung des politischen Systems** gehören: die Stärkung des Präsidenten („Superpräsidentialismus“) gegenüber dem Parlament, die das konstitutionell angelegte „semi-präsidentielle“ Gleichgewicht zwischen beiden Institutionen außer Kraft gesetzt hat; die Aufhebung der vertikalen Gewaltenteilung durch die Aushöhlung des Föderalismus; die Beschneidung der Medienfreiheit; die Schwächung der Opposition mithilfe institutioneller Reformen (s. Parteien-, Wahl-, NGO-Gesetze), einer der Exekutive unterworfenen Judikative (s. „Yukos-Affäre“) sowie illegaler Methoden (s. unaufgeklärte politische Morde); der Bedeutungsverlust formaler Institutionen und Prozesse durch die informelle Konzentration von Entscheidungsmacht bei der extrakonstitutionellen Präsidialadministration und die „von oben“ gesteuerte Strukturierung des politischen Raums (Gründung von „Parteien der Macht“, Interessenverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen); die andauernde Verletzung von Menschenrechten (s. Tschetschenien, Militär); der neuerliche Bedeutungsgewinn der Sicherheitsdienste und die Verbreitung des gesellschaftlichen Leitbildes der „gelenkten“ oder „souveränen“ Demokratie, deren normative Grundlagen nur partiell mit denen einer „liberalen Demokratie“ übereinstimmen. Dem entspricht eine Außenpolitik, die nicht nur Interessen-, sondern insbesondere auch Wertedivergenzen gegenüber dem Westen transportiert.

(2) Die innenpolitische Dynamik Russlands seit den 1990er Jahren lässt sich allerdings auch unter einer anderen Perspektive interpretieren, welche die **Konstituierung und Stabilisierung der russischen Staatlichkeit** in den Blick nimmt: Die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft war demnach lange durch den drohenden Staatskollaps sowohl in territorialer wie funktionaler Hinsicht begleitet. Der Bestand der Russländischen Föderation war gefährdet; öffentliche Leistungen wie Sicherheit, Rechtsgeltung, sozialstaatliche Grundversorgung, Infrastruktur und Umweltschutz wurden kaum bereitgestellt. Durch das „Kapern“ des politischen Entscheidungszentrums seitens mächtiger „Oligarchen“ büßte der Staat in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre seine Handlungsautonomie weitgehend ein. Putins Bestrebungen, die politische Macht bei einem „starken Staat“ institutionell zu re-zentralisieren, auf den Präsidenten als „Kernexekutive“ zu fokussieren und dieses Vorgehen normativ zu legitimieren, stellen einen Versuch dar, diese Situation zu überwinden. Sie haben zur Konsolidierung eines hybriden Regimes geführt, das Elemente einer (ererbten und angepassten) patrimonialen Herrschaftsorganisation (Personalisierung von Machtbeziehungen, Patronage und Klientelismus) mit Elementen einer legal-rationalen Bürokratie verbindet. Die Außenpolitik, einschließlich des wiedererwachenden russischen Großmachtstrebens, folgt in dieser Interpretation den Imperativen des spezifischen Weges zur Rekonstituierung des Staates.

(3) Die Legitimationsgrundlage des „starken Staates“ und des Präsidenten, der auf die Unterstützung sowohl der Bevölkerung (z.B. bei Wahlen) als auch seiner näheren Umgebung angewiesen ist, wird in einer, in den letzten Jahren zunehmend deutlicher hervortretenden, Staatsideologie

formuliert. Der Kern des **neuen gesellschaftspolitischen Paradigmas** der „gelenkten“ bzw. „souveränen Demokratie“ besteht in der Betonung des Staates als des Garanten einer „freien“, „demokratischen“, „sozial gerechten“ politischen Ordnung und einer prosperierenden, global konkurrenzfähigen Wirtschaft, deren normative Grundlagen tief in den „nationalen Traditionen“ Russlands verankert sind. Der Versuch einer „organischen Synthese“ aus „universellen Werten“, die erfolgreichen Gesellschaften im 21. Jahrhundert gemeinsam sind, und ererbten national-spezifischen Werten („Patriotismus, Staatszentriertheit, Großmachtanspruch, kollektivistische Solidarität und Paternalismus“) reagiert auf die in Russland allgemein geteilte Wahrnehmung, dass die Übernahme „westlicher Rezepte“ für die Transformation des (insbesondere politischen) Systems des Landes in den 1990er Jahren unzumutbare soziale Kosten sowie Beschädigungen der Staatlichkeit nach innen und außen verursacht habe. Daher entsteht das Paradigma der „souveränen Demokratie“ auch in Auseinandersetzung und als Abgrenzung vom zivilisatorischen Entwurf des „Westens“. Dieser Entwurf wird jedoch nicht grundsätzlich abgelehnt (wie etwa seinerzeit durch die Sowjetunion), sondern lediglich in seiner Eignung als „Kopiervorlage“ für die Gestaltung der russischen (und anderer „nicht-westlicher“) Gesellschaft(en).

(4) Außenpolitisch begründet dieses Paradigma eine „realistische“, **nur partiell kooperative Haltung Russlands gegenüber euro-atlantischen Akteuren**, die Erwartung, dass Russland als eigenständiger und gleichrangiger Partner – nicht aber als Adressat von westlicher „Demokratisierungshilfe“ – angesehen wird und die Zurückweisung von Einmischungen in innere Angelegenheiten. Als solche gilt beispielsweise die ausländische Unterstützung von NGOs, da sie auf die Förderung einer staatsfernen Zivilgesellschaft zielt, welche der „traditionellen russischen“ Vorstellung von staatlich „gelenkten“ Artikulationsformen gesellschaftlicher Belange widerspricht, gleichzeitig aber den Verdacht der „Fernsteuerung“ solcher Organisationen aus dem Ausland nährt.

(5) Das Paradigma der „souveränen Demokratie“ erfüllt gleichzeitig die außenpolitische Funktion, Russlands **Soft Power** zu präsentieren. Es betont die Eigenständigkeit nationaler Wege zu einer Demokratie mit einem universellen Wertekanon, die hinsichtlich normativer und institutioneller Aspekte nicht spezifiziert wird. Damit werden die im euro-atlantischen Diskurs gängigen Klassifizierungskriterien politischer Systeme umgangen. Die tatsächliche Attraktivität des Paradigmas der „souveränen Demokratie“ für andere Staaten und seine Reichweite sind gegenwärtig noch nicht abschließend zu beurteilen, da sie auch von der längerfristigen Sicherung der innenpolitischen Stabilität, der Nachhaltigkeit des russischen Wirtschaftswachstums und Entwicklungen in den internationalen Beziehungen abhängt. Gegenüber dem postsowjetischen Raum sollte seine Wirksamkeit jedoch nicht geringgeschätzt werden, zumal damit die Verfolgung russischer Stabilitäts- und Sicherheitsinteressen normativ legitimiert wird. Russland etabliert sich hier gegenwärtig als regionale Hegemonialmacht. Das Land bildet nicht nur das Gravitationszentrum eines „eurasischen“ Integrationsraums, das dabei eine eigene Konditionalitätspolitik entwickelt, sondern bietet auch die Perspektive einer regionalen Wertegemeinschaft an. Daraus folgt, dass die gegenwärtig wachsende Integrationskonkurrenz mit der EU in diesem Raum nicht von russischer Seite aus entschärft werden wird.

(6) Die innenpolitische Dynamik Russlands spiegelt sich auch in der strukturellen Reorganisation des außenpolitischen Entscheidungsregimes wider. In den Jahren der Jelzin-Ära war es relativ dezentralisiert und durch die wechselnde Dominanz konkurrierender Deutungsgemeinschaften geprägt. In den letzten Jahren haben sich auch die außenpolitischen Kompetenzen im Zuge der

personalisierten Institutionalisierung des „Systems Putin“ auf den Präsidenten konzentriert. Dies und die generelle Fokussierung der institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte der russischen Politik auf die Person des Präsidenten bedeuten jedoch nicht, dass die Gestaltung von (Außen-)Politik allein von Putin abhänge und daher durch ihn (oder einen „demokratischen“ Amtsnachfolger) grundsätzlich revidiert werden könnte. Zwar sind die formellen **Handlungsbeschränkungen des Präsidenten** gering. Er sieht sich jedoch aufgrund des Legitimierungsbedarfs für den „starken Staat“ und für seine Person endogenen Beschränkungen ausgesetzt. Die gleichzeitige Betonung von einerseits nationaler Eigenständigkeit und Größe sowie andererseits universellen demokratischen Werten im Leitbild der „souveränen Demokratie“ bilden daher ebenso wie die Personalisierung der Macht in Gestalt des Präsidenten an der Spitze eines „effektiven Staates“ den kleinsten gemeinsamen Nenner der normativen Konsolidierung des Regimes. Dieser Minimalkonsens wird von weiten Teilen der Bevölkerung und nahezu allen konkurrierenden Elitefraktionen geteilt. Konkrete außenpolitische Aktivitäten dürfen diesem Grundkonsens nicht grundsätzlich und substantiell widersprechen, weitreichende Kurswechsel ohne vorgängige Veränderungen in der nationalen bzw. staatlichen Identitätskonstruktion noch weniger.

(7) Die russische Außenpolitik der letzten Jahre spiegelt die Dynamik der innenpolitischen Entwicklungen in Russland wider. Der autoritäre Weg zu einer funktionsfähigen Staatlichkeit, der sich auch in einer staatszentrierten legitimatorischen Ideologie abbildet, ermöglicht auch „Russlands Renaissance“ in der Weltpolitik und seine neu erwachenden hegemonialen Ansprüche. Die Verfolgung eigener Interessen, die auf der realistischen Interpretation einer multipolaren Welt beruht, erhält dabei auch eine normative Unterfütterung. Insbesondere die normativen Differenzen zwischen „dem Westen“ und Russland sind nicht mit Mitteln der Außenpolitik zu überwinden, sondern substantieller Natur. Zwar lassen sich auch kompatible Werte in den jeweiligen Begründungen der politischen Systeme finden, jedoch geht damit – insbesondere auf Seiten der westlichen Länder – nicht zwangsläufig die Akzeptanz von grundsätzlichen Divergenzen einher. Gut begründbar erscheint daher die **Prognose** einer längerfristigen Fortsetzung einer pragmatischen, sachorientierten, wenn auch volatilen Kooperation zwischen Russland und dem Westen, die spannungsvoll bleibt, aber nicht in offene Konfrontation umschlägt. Nur im Falle, dass die Frage der Nachfolge Putins im Amt des Präsidenten nicht im Sinne der Sicherung von Regimekontinuität gelöst werden wird, könnte sich die Situation in eine andere, allerdings weniger berechenbare und womöglich weniger wünschenswerte Richtung entwickeln.



## Zivilgesellschaft und ihre Ressourcen: Zwischen Internationalen Beziehungen und Innenpolitik

Seit 1991 steht die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Russland im Mittelpunkt westlicher Bewertungen der erwarteten Demokratisierungsprozesse im Lande. Zivilgesellschaft war außerdem ein Bereich, dem westliche und internationale Förderstrukturen in zweierlei Absicht beachtliche Fördersummen zukommen ließen (zur Förderung ihrer selbst und zur Implementierung verschiedener Demokratisierungsmaßnahmen). Vor diesem Hintergrund wurde die russische Zivilgesellschaft jedoch in vielen Studien und Medien über- bzw. unterschätzt, ihre interne Differenzierung, strukturellen Problematiken und die komplexe Verschränkung ihrer Entwicklung mit innen- und außenpolitischen Veränderungen zumeist außer Acht gelassen.

### Zivilgesellschaft in der Innenpolitik – und im Blick des Westens

Ausgehend von der Annahme einer kausalen Verknüpfung von Demokratie und Zivilgesellschaft erschien die Entwicklung letzterer im postsowjetischen Russland schon immer problematisch, besonders jedoch im verstärkt autoritären Kontext der Putin-Regierung. Dabei beschränkte sich die Dokumentation dieser Entwicklung in über-optimistischer oder –pessimistischer Weise auf Bewertungen anhand westlicher Maßstäbe und einzelner Schlüsselereignisse in Russland. Somit wurden im Laufe der Ära Putin unterschiedliche Signale gesetzt, angefangen beim Petersburger Dialog im Jahr 2000 (*hoffnungsvoll*), über das Bürgerforum 2001 und die Errichtung der Gesellschaftskammer 2005 (*eher kontrovers*), bis hin zum Spionageskandal, zur neuen Gesetzgebung für Nichtregierungsorganisationen, ausländische Stiftungen und der damit einhergehenden Schaffung der neuen Registrationsbehörde *Rosregistr* (*kontrovers*), und zu den Morden an Regimekritikern wie Anna Politkowskaja oder Alexander Litwinenko im Jahr 2006 (*kritisch*). Manchmal traten Übergriffe auf im Westen bekannte politisch aktive Organisationen und Aktivistinnen in den Vordergrund. Die Häufigkeit derartiger „vereinzelter“ Zwischenfälle, die Dichte struktureller Veränderungen, einschließlich Gesetzesänderungen in fast allen relevanten organisatorischen und thematischen Dimensionen<sup>1</sup> - sowie die Verflechtung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten mit all diesen Dimensionen und sich daraus ergebende Problematiken im täglichen Arbeitsalltag zivilgesellschaftlicher Gruppen - blieben dagegen unterbelichtet.

Betrachtet man z.B. nur die jährlichen Reden Putins, klingen seine Verweise auf die Errichtung der Zivilgesellschaft in Russland wie positive Zugeständnisse.<sup>2</sup> Erst in Anbetracht zivilgesell-

---

<sup>1</sup> Außer den Gesetzen zu gesellschaftlichen Vereinigungen und zu nichtkommerziellen Organisationen steht zivilgesellschaftliche Arbeit im Rahmen zahlreicher weiterer Gesetze, die mehrfache Änderungen erfuhren, z.B. Gesetze zu politischen Parteien, Wahlen, Referenda, Besteuerung, Medien, Eigentum usw. Auch bezüglich verschiedener Themenbereiche zivilgesellschaftlichen Engagements gab es häufige Novellierungen, z.B. zu Umwelt, Menschen- und Bürgerrechten, Wahlbeobachtung, Migration, Jugend, Wirtschaft, Wissenschaft usw.

<sup>2</sup> Putins in politischen Kreisen vielbeachtete jährliche Rede zur Lage der Nation ist hierfür das beste Beispiel. Die Untertöne offenbar nicht wahrnehmend, reagierten einige internationale Experten hoffnungsvoll auf die Rede vom Mai 2004 (die Zugeständnisse an den Bedarf einer Zivilgesellschaft machte, aber auch Anspielungen auf das Problem westlicher Finanzierung) z.B.: "The President confirmed that without a mature civil society, there can be no effective solution to people's pressing problems ... The Presidential administration has signalled its intention to shift more responsibility in meeting basic needs to the non-state sector, and has declared its support for the creation of "public chambers" that would provide independent scrutiny of the State and its regulatory bodies." (EBRD 2004: 42) George Soros dagegen, aufgrund seiner persönlich wenig erfolgreichen Erfahrungen vor Ort, interpretierte die selbe Rede folgendermaßen: "President Vladimir Putin of Russia has thrown the gauntlet to civil society ... His state-of-the-nation speech raised fears that human rights activists could now become targets ... Putin must realize that Russia cannot be a healthy country if he strangles civil society." (Soros 2004) Ähnlich überoptimistisch reagierte UNDP auf ein gleichzeitig vorgelegtes sozio-ökonomisches Entwicklungsprogramm: "[T]he Government plans to implement a package of

schaftlichen Alltags in Russland und der Rollen ausländischer Partner im Land, aber auch in anderen postsowjetischen Staaten, werden zynische Anspielungen deutlicher. Während westliche Programme Vorstellungen wie Protest, Einflussnahme, Opposition oder Demokratisierung in den Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft überbewerten, spiegeln sich diese kaum in den Grundanliegen zivilgesellschaftlicher Arbeiten vor Ort. Statt Opposition gegen den Staat steht oft Solidarisierung mit der Bevölkerung im Vordergrund (z.B. Armutsbekämpfung, Kinder- und Altenfürsorge), statt Netzwerkbildung können Organisationsgründung und Fundraising auch als Subsistenzwirtschaft für wenige Beteiligte dienen, Putins Reden interessieren weniger. Zivilgesellschaft wird in ihren Beziehungen zum Staat, ebenso zur Wirtschaft, Bevölkerung und zu Geldgebern, flexibler gedacht (gegen, mit oder ohne einander).

Eine ausführliche Analyse historischer Ereignisse im Inland in enger Verbindung mit den Entwicklungen in der westlichen und internationalen Welt sowie eine systematische Analyse der Diskurse auf den Ebenen der Geldgeber, des Staates und der Zivilgesellschaft ergeben ein differenzierteres Bild der russischen Zivilgesellschaft als Phänomen an der Schnittstelle von internationalen Beziehungen und Innenpolitik. Wichtig ist dabei die Einsicht, dass westliche Fördermittel, obgleich ein wesentlicher Lebensnerv vieler nichtstaatlicher Gruppen, einen spitzeren Dorn im Auge der Regierung darstellen als gemeinhin angenommen. Jüngste regionenübergreifende Mobilisierungsmaßnahmen in Russland, die explizit ohne westliche Unterstützung arbeiten, bedienen dabei auch massiv einen anti-westlichen Diskurs.

### **Zivilgesellschaftliche Ressourcen und internationale Beziehungen**

Eine prozessorientierte Analyse auf mehreren Ebenen zeigt ein komplexeres Bild sich überschneidender internationaler und innenpolitischer Dimensionen. Aus einer solchen Perspektive wurden die Bedingungen für ausländische Förderung nicht durch einen plötzlichen Gesetzesentwurf geändert. Kritik an westlichem Engagement in Bezug auf die russische Zivilgesellschaft gab es bereits seit Putins Machtantritt.<sup>3</sup> Da in den letzten Jahren auch in der westlichen und internationalen Welt Kritik an Förderpolitiken zunahm, konnte die russische Regierung diesbezüglich auf festeren Boden bauen.<sup>4</sup> Da internationale Organisationen die Errichtung neuer Gesetze in Russland einforderten,<sup>5</sup> wurden weitere legislative Schritte legitimiert. Da Ereignisse wie die farbigen Revolutionen in Georgien (2003), Ukraine (2004) und Kirgisien (2005) mögliche Verquickungen westlicher Förderung und innenpolitischer Umwälzungen in postsowjetischen Staaten illustrierten, bot sich dem russischen Staat ein handfesterer Rahmen für eine Souveränitäts- und Sicherheitsrhetorik, die westlich finanzierte NGOs als Risikofaktoren identifizieren konnte.<sup>6</sup>

---

target-oriented legislative and organizational initiatives in the period from 2005 to 2008 to enhance NGO efficiency ... For the first time, it has been officially acknowledged that the outcome of structural socio-economic changes depends directly on the level of society's participation and support for actions by Government." (UNDP 2005: 176)

<sup>3</sup> Z.B. wurden bereits vor im Kontext des ersten Petersburger Dialogs (2001) deutsche politische Stiftungen beschuldigt, dubiose Institutionen in Russland zu unterstützen; die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Moskauer Büro der Soros-Stiftung (2002) beinhalteten Vorwürfe, es vertrete „US Interessen“; die Aktivitäten des British Council in Russland (2004) waren von Verweisen auf dessen Finanzberichte begleitet, usw. Derartige Ereignisse wurden jedoch kaum als ein Trend diskutiert.

<sup>4</sup> Die Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen der NGO-Finanzierung wurden von der russischen Regierung zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem auch innerhalb der EU eine Kontroverse über mangelnde Transparenz in der Finanzierung von NGOs v.a. in Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung ausbrach (siehe COM(2005)620 final, CRIMORG 140/ECOFIN 363).

<sup>5</sup> Z.B. betonte UNDP noch im Jahre 2005: „It should be noted that creation of legislative conditions is important for furthering civil society institutions, volunteering included. A new law “On Socially Useful Organizations” would need to be drafted in addition to or instead of the existing Federal Law “On Charity Activity and Charity Organizations”. New laws “On Government Guarantees and Support of Voluntary Activity in the Russian Federation,” and “On Interaction and Partnership between State and Civil Society Institutions” are also needed.” (UNDP 2005: 183)

<sup>6</sup> Das Augenmerk der russischen Regierung liegt speziell auf der US-Förderung, welche nicht nur den größten Anteil des Förderolumens in Russland ausmachte, sondern über die bilaterale Geberorganisation USAID auch in Georgien und der Ukraine involviert war und generell öffentlich Druck auf reformunwillige Regierungen auszuüben bereit ist. Gegenwärtig bilden US Orga-

Darüber hinaus wurden großmaßstäbliche staatliche Maßnahmen begünstigt, deren tatsächliche Ausmaße von der westlichen Berichterstattung kaum erfasst werden. Dazu gehört innerstaatlich die Jugendorganisation *Nashi*, die ausdrücklich eine Orange Revolution in Russland verhindern und als stabilisierender Faktor in den Wahljahren 2007/2008 wirken soll, wobei mit hervorragender Medienpräsenz, Ressourcenausstattung und überregionaler Vernetzung operiert wird.<sup>7</sup> Aber auch transnational zeigt Russland verstärktes Engagement, zivilgesellschaftliche Strukturen in anderen GUS-Staaten aktiv zu fördern.<sup>8</sup>

Weiterhin greift es zu kurz, eine Verschlechterung operationaler Bedingungen einzig auf aktive Restriktionen seitens des russischen Staates zu beschränken. Auch das Auftreten ausländischer Geldgeber im russischen Kontext, ihre verschiedenen Erwartungen, Ansprüche, Themen und Praktiken, bedingt nicht immer harmonische Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern. Die meisten Programme verfolgen Themen, die sich in einem westlichen Demokratieverständnis begründen, aber nicht unbedingt mit den sich wandelnden politischen, sozio-ökonomischen oder lokalen Gegebenheiten in Russland vereinbaren ließen. Während neoliberale und demokratietheoretische Grundannahmen unhinterfragt vorausgesetzt blieben, wurden „Zivilgesellschaft“ und „Demokratie“ als abstrakte, universelle Kräfte dargestellt, sich in einer invarianten kausalen, aber ebenso abstrakten Beziehung befindend. Insbesondere Zivilgesellschaft, obgleich als Adressat und/oder Anliegen durchweg benannt, wurde kaum definiert oder kontextualisiert.<sup>9</sup> Gleichzeitig wurde „sie“ mit einer Vielzahl von Rollen und Aufgaben betraut, während sich Förderbemühungen auf kurzfristige Projekte mit strikten Zeitrahmen und messbaren (quantifizierbaren) *outcomes* beschränkten.<sup>10</sup> Neben vagen, langfristigen Ideen von Zivilgesellschaft/Demokratie oder kurzfristigen, projektbezogenen Erwartungen versäumten es viele Förderorganisationen, konkrete mittelfristige Perspektiven ihres Engagements im russischen Kontext zu formulieren. Die Konsequenzen dieser Versehen reichen von einer Verwässerung der Konzepte über die Desillusionierung der Beteiligten hin zu einer Verhärtung der Beziehungen Russlands zum Westen und entsprechender nationaler Gegenmobilisierung. Indessen haben externe Fördermittel zwar neue Möglichkeiten eingeführt, aber auch neue Spannungen. Ein Diktat etablierter internationa-

---

nisationen wieder mehr als die Hälfte der (infolge der Gesetzesänderungen) neu registrierten ausländischen Organisationen in Russland (<http://www.rosregistr.ru/docs/inko01.doc>).

<sup>7</sup> Nashi propagiert Freiheit (des Staates und der Person), Gerechtigkeit und Zusammenarbeit als Werte für Russlands Zukunft. Das Manifest der Bewegung deklariert es als Aufgabe der jungen Generation, Russlands Zukunft als *global leader* (nicht militärisch, sondern kulturell, politisch, ökonomisch, sozial) zu verwirklichen, der selbst die Spielregeln bestimmt und nicht bereit ist, die Hegemonie anderer oder externe Kontrolle nach dem Model der 90er Jahre („unnatürliche Union der Liberalen und Faschisten, Okzidentophilen und Ultrationalisten“) anzuerkennen. Es werden externe (Westen, USA, internationaler Terrorismus) und interne (oligarchischer Kapitalismus, politischer Feudalismus) Feindbilder definiert. Die innenpolitische Zukunft Russlands wird in einem starkem Staat und einer souveränen Demokratie gesehen, nach Putins Vorbild, aber nicht durch das Wirken einer Person erreichbar, sondern durch massenhafte Mobilisierung und eine neue Generation politischer, wirtschaftlicher und administrativer Führungseliten

(<http://nashi.su/manifest.html>). Mitglieder erhalten Möglichkeiten, lokale „Zellen“ zu gründen und Veranstaltungen zu organisieren, sie erhalten Unterstützung, Bulletins und die Möglichkeit in allen Bildungsprogrammen teilzunehmen. Die aktivsten können „Kommissare“ werden, welche das Recht haben, sich in den föderalen Rat der Bewegung wählen zu lassen ([www.nashi.su](http://www.nashi.su)).

<sup>8</sup> Infolge der Orangen Revolution begann die Russische Regierung eine eigene Demokratieförderungs-Strategie zu entwerfen und in die Entwicklung von NGO-Netzwerken im postsowjetischen Raum zu investieren. Unklar ist die Rolle russischer Ressourcen in der Entstehung propagandistischer transnationaler Jugendbewegungen in GUS-Ländern (z.B. *Proryv* in in pro-russischen separatistischen Regionen, [www.proryv.org](http://www.proryv.org)).

<sup>9</sup> Ähnliches gilt für „Zivilgesellschaft“ und „Wirtschaft“ - siehe z.B. die Schlussfolgerungen eines OECD-Workshops zum Investitionsklima in Russland über notwendige voluntäre und komplementäre Aktionen der Zivilgesellschaft – die weder näher definiert wurde, noch bei der Veranstaltung anwesend war (OECD 2005).

<sup>10</sup> Zahlreiche Projekt- und Länderberichte zu Russland illustrieren die Überfrachtung westlicher/internationaler Rhetorik mit nicht kontextualisierten Annahmen, indem Zivilgesellschaft eine Vielzahl an Rollen und Aufgaben zugeschrieben wird – so soll sie (neben verschiedenen themenbezogenen Aufgaben) Monitoringfunktionen über Staat und Wirtschaft wahrnehmen, Mittler zwischen beiden Sektoren sein, Entscheidungsfindung beeinflussen, Druck auf den Staat ausüben, Partner in der Wirtschaft finden, zwischen Bevölkerung und Staat vermitteln und zwischen globalen und lokalen Anliegen, Wertvorstellungen prägen, Bildungsarbeit leisten, Dienstleistungen zur Verfügung stellen, mobilisieren etc.

ler Förderpraktiken schaffte z.B. auch Konkurrenz zwischen sich formierenden russischen Gruppen untereinander und eine beliebige Ersetzbarkeit in den sozialen Beziehungen zwischen in- und ausländischen Vertragspartnern.<sup>11</sup> Positive Alternativen – z.B. Partnerschaften zum Zweck des Austausches und der Kompetenzbündelung – zeigen sich dort, wo monetäre Ressourcen nicht primär verbindendes Element sind, weitere Zeitrahmen möglich sind oder einstige Projektergebnisse weiter genutzt werden.

### **Zivilgesellschaft zwischen Innen- und Außen**

Auf der Ebene nichtstaatlicher Gruppen bündeln sich die Wirkungen der Initiativen ausländischer Akteure und der russischen Regierung. Insgesamt schaffen sie keinen Raum, in dem sich die beiderseits propagierte Entfaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Aktivität und Eigeninitiative abspielen könnten. Vielmehr werden die noch aktiven formalen Organisationen durch gleichermaßen aufwendigen Papierkrieg an zwei Fronten in Schach gehalten: Bewerbungen um Fördergelder (bei schrumpfenden Volumen und Projektlaufzeiten), entsprechende Abschlussberichte und Publikationen an ausländische Geldgeber; Formulare und detaillierte Finanzberichte an staatliche Behörden. Straffe *deadlines* einerseits; willkürliche Zusatzaufgaben andererseits; mangelnder Dialog beiderseits. Neues und Altes treffen hier in vielfältiger Weise aufeinander: Rollen, Erfahrungen, Strukturen, Ressourcen, Möglichkeiten, Grenzen. Dabei laufen starre westliche Förderstrukturen wie auch repressive staatliche Strukturen gleichermaßen Gefahr, freiwillige Beteiligung, Begeisterung und Mobilisierung zu ersetzen. Im Transformationskontext wird die Rollenfindung auch durch das oft gleichzeitige Wirken kurzfristiger Ereignisse und langwieriger Trends erschwert, bzw. durch die Tendenz, beide nicht in ihrer Gleichzeitigkeit wahrzunehmen.<sup>12</sup> Prozesse des Lernens, der Abstimmung und der Reflektion wären aber nicht nur für eine allmähliche Entwicklung zivilgesellschaftlichen Engagements selbst nötig, sondern auch für die Herausbildung von gegenseitigem Verständnis und Vertrauen in einem Dreieck Staat-Zivilgesellschaft-Geldgeber.

In den gegenwärtigen politischen und auch wissenschaftlichen Diskursen werden die Probleme in diesen Beziehungen zunehmend auf einerseits finanzielle und andererseits autoritäre Machtbeziehungen reduziert. Ein genauerer Blick auf die betroffenen Organisationen vermittelt jedoch Einblicke in daraus entstehende Seitentänze vor Ort und Rückkopplungen auf die genannten Dreiecksbeziehungen. So werden auch den Partnern im Ausland oft notgedrungen falsche Wirklichkeiten dargestellt, indem Bewerbungen mit westlichem Vokabular spielen, Projektberichte ansehnliche Zahlen auflisten und Publikationen zum Zweck der Planerfüllung gedruckt werden.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Beispielsweise bedingt die Organisation vieler Länderbüros aufgrund relativ häufig wechselnder Vertreter ebenso häufige Wechsel in Themen und Partnerschaften. Ähnlich erfordern kurzfristige/projektbezogene Programmstrukturen im Falle nicht zufrieden stellend durchgeführter Projekte eher einen Wechsel zu anderen lokalen Projektpartnern denn eine Evaluation/Reflektion der Fehlerquellen.

<sup>12</sup> USAID setzt z.B. Programme nach einem Pilot-Regionen-Ansatz um, der erfolgreiche Erfahrungen in einer russischen Region modellhaft in eine andere überträgt. Das Beispiel regionaler Antikorruptions-Koalitionen zeigt aber, dass bei der Bewertung lokaler Leistungen in den Zielregionen vornehmlich USAID's *langjährige Erfahrung* maßgebend ist, *nicht aber situative Kontextfaktoren* zum Zeitpunkt der Implementierung (d.h. in den Modellregionen abwesende) – und zwar lokale (Wechsel des Gouverneurs) wie auch externe (das kontroverse Image von USAID selbst infolge seiner Involvierung in die Orange Revolution der Ukraine).

<sup>13</sup> Nach der Maßgabe der Messbarkeit zitieren Projektberichte vielfach quantitative Leistungen, statt über mögliche Einsichten aus den inhaltlichen Diskussionen zu reflektieren, z.B.: “during the first two years over 50 discrete anti-corruption projects” (Vol'skaia-Vinborn, et al. 2004: 115), “100% of applicants carried out all pre-planned events, 79% of applicants carried out the initially planned direct results” (<http://www.eurasia.msk.ru/programs/corruption/evaluation.html>) etc. Ähnlich wird oft betont, dass zu einer gegebenen Thematik „eine der ersten Studien in Russland“ produziert wurde, während die gewonnenen Einsichten ungenutzt bleiben, z.B.: zu Corporate Social Responsibility (GC 2004), social investment (UNDP/RMA 2004), Jugendkriminalität in Kleinstädten (OSI 2002) etc. Russische Interviewpartner, die Monographien veröffentlicht haben und nach ihren entsprechenden Motivationen gefragt wurden, gaben mehrheitlich zu, dass das Thema schlicht Teil eines Grantprogramms war, dass sie

Gegenüber dem Staat bleiben viele Organisationen auf Distanz, während sie gleichzeitig an persönlichen, informellen Beziehungen zu Individuen in Schlüsselpositionen innerhalb des Apparates oder lokaler Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen festhalten. Zwischen diesen Fronten entstehen schließlich auch Organisationsformen, die weder westlichen noch traditionellen Mustern entsprechen. Dazu gehören pseudo-NGOs, die westlich geförderten Aktivistengruppen eher feindlich gesinnt sind und deren Leiter der Wirtschaftselite angehören und Parteiausweise tragen. Dazu gehört auch die beachtlich engagierte, regimekritische Arbeit Jugendlicher einer Generation, deren Phase erster Lebensplanung von der Perestroika dominiert war, die sich zumeist ohne professionelle Ressourcen (grants, websites, offices) in heimischen Wohnzimmern abspielt und sich nur über Individuen mit westlich finanzierten Netzwerken überschneidet.

### **Komplexes Problemfeld**

Es wäre wichtig, die Beziehung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und ausländischen Förderern in ihrer Gesamtheit zu verstehen und internationale und interne Beziehungen zusammen zu denken. Hinsichtlich der Rolle ausländischen Engagements, und der entsprechenden Positionierung des russischen Staates, ist eine detailliertere Analyse gleichzeitig ablaufender Prozesse im Aus- und Innland notwendig. Bisher haben sich Berichterstattungen und Untersuchungen vornehmlich auf je eine der Dimensionen beschränkt, unter Ausschluss der Wechselwirkungen mit den jeweilig anderen. Auch wird lediglich ein kleiner Ausschnitt betrachtet, wenn die Entwicklung der russischen Zivilgesellschaft nach politischen oder quantifizierbaren *output*-Dimensionen (politischer Wandel / Zahl erfolgreicher Organisationen oder Projekte) bewertet wird. Zudem greift diese Bewertung zu kurz, wenn sie sich auf Schlüsselereignisse und vertraute Kategorien beschränkt,<sup>14</sup> und damit zu erwartende *outputs* voraussetzt, statt reaktiv zu untersuchen und zu reflektieren, was in welchen Kontexten passiert und was wie funktioniert.<sup>15</sup> Schließlich ändern sich soziale Institutionen eher mit der Geschwindigkeit, in der sozio-ökonomischer Wandel im Land vor sich geht, weniger mit der des Eliten- und politischen Wandels. Viele Fragen bezüglich zivilgesellschaftlichen Engagements werden letztlich offen bleiben, solange die Bevölkerung, um deren Einbindung in das öffentliche Leben, Mobilisierung, und/oder Versorgung mit wohltätigen oder technischen Leistungen es schließlich geht, aus dem Blick gerät.

Dieser Beitrag kann in aller Kürze immerhin auf die Komplexität multidimensionaler Probleme der russischen Zivilgesellschaft in ihrer Gesamtheit hinweisen. In einem weiteren analytischen Schritt müsste dieses neue komplexe Problemfeld wieder in einzelne Problembereiche aufgebrochen werden. Konzeptionell ist außerdem zu fragen, wie gut die Dreiecksbeziehungen Staat-Zivilgesellschaft-externe Geldgeber in den Theorien zu Internationalen Beziehungen und zu Zivilgesellschaft verankert sind.

---

persönlich ein anderes Thema gewählt hätten und dass sie keine weitere Publikation dazu planten, es sei denn, es gäbe ein weiteres Grant hierfür.

<sup>14</sup> Beispielsweise werden Putins Maßnahmen allzu oft hinsichtlich ihrer Wirkung auf NGOs, als Repräsentanten von Zivilgesellschaft, gemessen. Dabei wird aber ignoriert, dass NGOs im engeren Sinne vielerorts hohle Formen ohne immanente Werte und Ambitionen darstellen, denen die Bevölkerung entsprechend wenig Vertrauen entgegenbringt, während die aktive Bildungs- und Veteranenpolitik der Regierung möglicherweise viel wirksamer ist.

<sup>15</sup> Während jüngste staatliche Maßnahmen zur Errichtung zivilgesellschaftlicher Strukturen internationalen Protest auslösten, folgten allgemeinen Entrüstungen selten weitergehende Analysen – Wie wirken sich die Maßnahmen in der Praxis aus? Gelten die Befürchtungen als erwiesen?

## Zitierte Dokumente

**EBRD** 2004. *Strategy for the Russian Federation*: European Bank for Reconstruction and Development, [www.ebrd.org](http://www.ebrd.org).

**GC** 2004. *Global Compact in RBEC Countries*, as of July 2004, [www.europeandcis.undp.org](http://www.europeandcis.undp.org).

**OECD** 2005. *Summary of Discussions*, OECD Workshop Investment and Business Climate in the Russian Federation: A Regional Perspective, St. Petersburg, 9-10 NOVEMBER 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/34/35763562.pdf>.

**OSI** 2002. *Building Open Societies. Soros Foundations Network 2002 Report*, New York: Open Society Institute, [www.soros.org](http://www.soros.org).

**Soros, G.** 2004. 'Putin's Heavy Hand Could Halt Russia's Rise. Choking Society ', *International Herald Tribune*, (June 16).

**UNDP** 2005. *Human Development Report Russian Federation 2002/2003. Russia in 2015: Development goals and policy priorities*, Moscow: UNDP in the Russian Federation, [www.undp.ru](http://www.undp.ru).

**UNDP/RMA** 2004. *Report on Social Investments in Russia 2004. The Role of Business in Social Development*, Moscow: UNDP / Russian Managers Association, [www.undp.ru](http://www.undp.ru).

**Vol'skaja-Vinborn, S., et al.** 2004. *Protivodejstvie korrupcii organizacijami graždanskogo obščestva. Iz opyta realizacii programmy Partnerstvo v Protivodejstvii Korrupcii*, Samara/Tomsk: Koalicija "Partnerstvo po protivodejstviju korrupcii" v Samarskoj oblasti / Koalicija protiv korrupcii v Tomskoi oblasti.

## **Integrationsversuche und zentrifugale Tendenzen: Regionalisierung des „post-sowjetischen Raums“?**

Auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion haben sich seit 1992 zahlreiche regionale Organisationen mit unterschiedlichen Mitgliedschaften und Zielsetzungen entwickelt. Neben der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die bis auf die baltischen Staaten den gesamten Raum umfasst, wurden subregionale Organisationen gegründet, die sich in ihren Aufgabengebieten teils überlappen, teils ergänzen. Russland hat in den meisten dieser Strukturen als wirtschaftlich, militärisch und politisch stärkster Staat eine entscheidende Rolle. Einige Organisationen wurden jedoch auch ins Leben gerufen, um ein Gegengewicht zu russischem Einfluss zu schaffen.

Die Herausbildung von Regionen und das Handeln von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf regionaler Ebene ist kein neues Phänomen in der modernen internationalen Politik. In den 1920er Jahren schrieb der Völkerbund als erste universale Ordnungsinstitution regionalen Gruppierungen Bedeutung und Legitimation zu – ein Prinzip, welches von den Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgenommen wurde. Das Zeitalter des Ost-West-Konflikts beschränkte einerseits die Entwicklung von Regionen als globale Akteure durch die Blockkonfrontation und die dominante Position der Supermächte im UN-Sicherheitsrat. Gleichzeitig generierte er ein relativ starres System voneinander abgegrenzter Regionen. Besonders in Europa (Ost und West) und in den transatlantischen Beziehungen, aber auch in der „Dritten Welt“ bildete er den Hintergrund für die Entstehung und Entwicklung regionaler Organisationen. Die Herausbildung dieser Strukturen muss sowohl im sicherheitspolitischen Kontext des Ost-West-Konflikts als auch im ökonomischen Kontext zunehmender Interdependenz und Globalisierung gesehen werden (Fawcett 2005: 28).

Das Ende der Blockkonfrontation ging einher mit der Dezentralisierung des internationalen Systems. Anfangs gehegte Hoffnungen auf eine Stärkung der VN erwiesen sich als unbegründet, während Globalisierungsprozesse weiter voranschritten. Die Zahl regionaler Organisationen stieg ebenso wie die Zahl der Staaten, die Mitglieder regionaler Organisationen waren. Intraregionale Beziehungen haben mit dieser Entwicklung ebenfalls größere Bedeutung erlangt. Integrationsschübe in einzelnen Regionen können einen Ansteckungseffekt haben und regionale Integration in anderen Regionen zumindest vorübergehend beschleunigen. So löste die Europäische Grundakte eine Art „kompetitive Regionalisierung“ sowohl im asiatisch-pazifischen Raum als auch in Nordamerika aus (Fawcett 2005: 29f).

Regionalisierung auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion kann deshalb durchaus als Teil eines globalen Phänomens gesehen werden. Im Vergleich zu anderen Regionen, in denen Integration sich in einem bottom-up Prozess aus zwischenstaatlichen und transnationalen Beziehungen entwickelt, befanden sich die betroffenen Staaten Anfang der 1990er Jahre in einer einzigartigen Situation, da sie gerade erst aus einem gemeinsamen Staatswesen in die Unabhängigkeit übergetreten waren. Dieses historische Erbe brachte spezifische Interdependenzen mit sich, die sich in unterschiedlicher Weise auf die Integrationsfähigkeit, -möglichkeit und -willigkeit der Staaten auswirken. Zumindest die nach wie vor große ökonomische Interdependenz könnte, folgt man den Annahmen der klassischen Interdependenztheorie (Keohane/Nye 1975), für eine Vertiefung der Integration des post-sowjetischen Raums sprechen. Russland als zentraler Akteur hat

sich besonders seit der Jahrzehntwende die Intensivierung von Integration und Kooperation in der GUS als außenpolitisches Ziel gesetzt. Gleichwohl haben die seit 1992 gegründeten regionalen Organisationen bislang wenig Wirkung entfalten können. Der vorliegende Beitrag diskutiert mögliche Hindernisse auf dem Weg zu einer vertieften regionalen Integration des post-sowjetischen Raums. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Debatte über den „Neuen Regionalismus“ (vgl. Farrel/Hettne/Langenhove 2005, Hout 1999) versucht er eine Antwort auf die Frage, ob dieser Raum als Region bezeichnet werden kann und welche Rolle Russland in ihm spielt.

### *Begriffsklärung*

In der Debatte über den „neuen Regionalismus“ wird der Begriff der Region nicht im Sinne geographisch begrenzter Räume verwendet. Vielmehr handelt es sich bei Regionen um Gruppen von Staaten (und/oder anderen Akteuren), die bestimmte Eigenschaften teilen und/oder durch eine messbare Verdichtung von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Transaktionen miteinander verbunden sind (Hummel/Menzel 2004: 422). Bereits aus dieser Definition wird ersichtlich, dass territoriale Nähe in „Regionen“ hier kein unhintergebares definitorisches Merkmal für Regionen ist. „Regionalismus“ bezeichnet das Handeln von (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren, die Regionsbildung vorantreiben. Solche Akteure sind damit eine wichtige Triebkraft im Prozess der „Regionalisierung“, die ihrerseits wieder Akteure mit einem Interesse an regionaler Integration hervorbringen kann (Fawcett 2005: 24f). Fortschreitende Regionalisierung beinhaltet über die Verdichtung von zwischenstaatlichen und transnationalen Kontakten hinaus die multilaterale Vereinbarung von Verträgen und Normen und in einem dritten Schritt deren Umsetzung in nationales Recht.

Regionen befinden sich damit im Rahmen globaler Transformation in einem andauernden, dynamischen Prozess der Konstruktion und Rekonstruktion. „Processes of regionalisation emerge from ‘below’ and ‘within’ the region, with communities and societies responding to a variety of push and pull factors to engage in cooperation within diverse types of regionalist frameworks (Farrell 2005: 8).“ Auch Impulse aus dem internationalen Umfeld spielen, wie am Beispiel des „kompetitiven Regionalismus“ bereits erläutert, eine Rolle für Regionenbildung.

Wissenschaftliche und politische Debatten über Regionalisierung bewegen sich zwischen zwei Deutungen: Zum einen wird Regionalisierung als der Globalisierung zuwiderlaufender Fragmentierungsprozess verstanden. Zum anderen gilt Regionalisierung als komplementäre Bewegung zur Globalisierung. Während des Ost-West-Konflikts lag der wissenschaftliche Fokus besonders auf sicherheitspolitischen Aspekten von Regionalisierung. Mit fortschreitender Integration der EG/EU, aber auch der Gründung der NAFTA und anderer Freihandelszonen und dem Ende des Ost-West-Konflikts traten ökonomische Prozesse in den Vordergrund. In den 1990er Jahren rückten auch Identitätsbildungsprozesse auf regionaler Ebene ins Zentrum wissenschaftlicher Aufmerksamkeit (vgl. Adler 1997).

### *Regionalisierung des post-sowjetischen Raums?*

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den post-sowjetischen Staaten kann grob in drei Phasen eingeteilt werden (Galini 2004, Fischer 2006):

*1992-1999:* Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat es zahlreiche, meist russische Versuche gegeben, die NUS in regionale und subregionale Organisationen zu integrieren. Die älteste Organisation im post-sowjetischen Raum ist die GUS. Unklare Mitgliedschaftsverhältnisse, mangelndes Engagement aller Mitgliedsstaaten sowie mangelnde Bereitschaft zur Befolgung und Umsetzung von im Rahmen der GUS verhandelten Normen und Verträgen führten jedoch dazu, dass sich unter ihrem Dach ein mehr oder weniger dichtes, um Moskau zentriertes Netz bilateraler Beziehungen sowie zahlreiche Substrukturen bildeten (siehe Tabelle). Beides beschleunigte die Aushöhlung der GUS. Die russische Politik war von einem verbalen Bekenntnis zur Priorität des post-sowjetischen Raums und seiner Integration im Rahmen der GUS bei gleichzeitiger Strategie- und Tatenlosigkeit geprägt.

*2000-2004:* Die neue russische Führung unter Vladimir Putin konzentrierte nach ihrem Machtantritt 1999/2000 ihre GUS-Politik auf die Integration des post-sowjetischen Raums. Sie setzte dabei zwei neue Akzente: Zum einen richtete sie ihre Integrationspolitik stärker an ökonomischen als an sicherheitspolitischen Kriterien aus. Zwar fällt in diese Phase auch die Institutionalisierung des Vertrags über kollektive Sicherheit der GUS (ODKB) 2002/2003, doch lag der Akzent der russischen Politik eindeutig auf ökonomischer Integration. Zum anderen konzentrierte sie sich dabei nicht auf die bereits existierenden regionalen Strukturen, sondern forcierte nach 2000 die Gründung neuer Organisationen, die einzelne Subregionen umfassten. 2000 vereinbarten Russland, Belarus, Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft. 2003 schlossen Russland, Belarus und Kasachstan einen Vertrag über die Schaffung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums, dem nach langem Zögern auch die damalige ukrainische Führung zustimmte.

*2004-2007:* Mit der „Orangen Revolution“ änderten sich die Vorzeichen der regionalen Beziehungen im post-sowjetischen Raum grundlegend. Nach dem ukrainischen Führungswechsel kam die Entwicklung des des Einheitlichen Wirtschaftsraums bereits Anfang 2005 praktisch zum Erliegen. Zwar hat sich die Ukraine bislang offiziell nicht aus dem Projekt zurückgezogen, doch auch unter der Regierung Janukowitsch ist mit einem größeren Engagement Kiews nicht zu rechnen. Die Außenpolitik der ukrainischen Regierung 2004/2005 war im Gegenteil von dem Bemühen geprägt, die Position der Ukraine als regionales Gegengewicht zu Russland zu stärken. So war Kiew maßgeblich an der Reaktivierung der GUAM beteiligt, die 2006 in eine internationale Organisation umgewandelt wurde. Der engere Schulterschluss mit Georgien und Moldawien führte darüber hinaus zur Entstehung der „Union der demokratischen Wahl“, eines losen Zusammenschlusses von post-sowjetischen und zentral- und südeuropäischen Staaten (darunter auch EU-Mitglieder), das sich der Förderung von Demokratie und regionaler Kooperation verschrieb. Moskau reagierte auf diese neuen Entwicklungen im Westen und Süden der GUS zum einen mit wirtschaftlichem Druck (Gaskonflikte, Importstopps für Agrarprodukte) gegenüber den Staaten, welche nun verstärkt versuchten, sich russischen Einfluss zu entziehen. Gleichzeitig verlagerte die russische Führung ihren Fokus auf die Eurasische Wirtschaftsunion und die Shanghai Cooperation Organisation. Die dritte Phase ist also nach einer vorübergehenden Dynamisierung der russischen Integrationspolitik zwischen 2000 und 2004 von der Entstehung gegenläufiger Integrationsbewegungen und russischem Einflussverlust im Westen und Rückzug in den Osten der GUS geprägt.

### *Regionalisierungshindernisse im post-sowjetischen Raum*

Während die sicherheitspolitischen Zusammenschlüsse auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion den Schutz der gemeinsamen Grenzen sowie die gemeinsame Bekämpfung von Sicherheitsrisiken zum Ziel haben, setzten sich die post-sowjetischen Staaten in den wirtschaftlichen und politischen Integrationsstrukturen das Ziel, stufenweise Freihandelszonen, Zollunionen, Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital bis hin zu einer gemeinsamen Währung einzuführen. Für den Einheitlichen Wirtschaftsraum stellte die Russische Föderation gar die Errichtung supranationaler Institutionen in Aussicht. Das weitestgehende Ziel ist freilich der Unionsstaat, der aus der russisch-weißrussischen Union hervorgehen sollte. Zumindest auf deklaratorischer Ebene ist demnach in allen post-sowjetischen Staaten Regionalismus als von politischen Akteuren verfolgtes Programm nachweisbar. Gleichzeitig lässt sich bislang über die phasenweise Verdichtung der zwischenstaatlichen Beziehungen in einzelnen Staatengruppen keine substantielle Regionalisierung im Sinne der oben genannten Definition (Vereinbarung von multilateralen Normen, Umsetzung auf nationaler Ebene) beobachten. Gegenwärtig treten zur Fragmentierung einzelner Subregionen zentrifugale Tendenzen in der westlichen und östlichen GUS hinzu.

In der Literatur werden drei Faktoren genannt, die wesentlichen Einfluss auf Geschwindigkeit und Intensität von Regionalisierungsprozessen haben: Staatliche Effizienz, Souveränität und Hegemonie (Fawcett 2005: 34f). Alle drei spielen im post-sowjetischen Raum eine wichtige und spezifische Rolle.

*Staatliche (In)Effizienz:* Regionalisierungsprozesse sind abhängig von der Fähigkeit der betroffenen Staaten, multilateral getroffene Vereinbarungen auf staatlicher und substaatlicher Ebene umzusetzen. Diese Fähigkeit ist abhängig von den vorhandenen Ressourcen und der Stärke der staatlichen Institutionen. Alle Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zeichnen sich durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Schwäche staatlicher Institutionen aus. Ihre Rechtssetzungs- und Rechtsumsetzungsfähigkeit, und damit auch ihrer Fähigkeit zur Umsetzung von internationalen Normen, wird beschränkt durch informelle Strukturen, in ihnen agierenden Akteursgruppen mit gegenläufigen Interessen, Korruption, Klientelismus etc. Unter anderem darauf ist zurückzuführen, dass von den zahlreichen multilateralen Abkommen, die unter dem Dach der GUS und anderer regionaler Organisationen geschlossen wurden, nur ein sehr geringer Anteil in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden (Alexandrova 2003). Politische und wirtschaftliche Krisen in einzelnen Staaten beeinträchtigen regionale Kooperationsprojekte. So stoppte die russische Wirtschaftskrise 1998/99 die Weiterentwicklung der Zollunion zwischen Russland, Belarus, Kasachstan und Kirgistan, weil die beteiligten Staaten zuvor gemachte Zugeständnisse zugunsten unilateraler protektionistischer Maßnahmen rückgängig machten (Paznyak 2000). Auch der Regimetyp spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da Regime mit autoritären Tendenzen weniger geneigt sind, sich auf zwischenstaatliche Kooperation einzulassen, als demokratische Staaten (Solingen 1998).

*Souveränität:* Neben staatlicher Durchsetzungsfähigkeit spielt auch der *Wille* staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zu Kooperation und Integration eine Rolle. Zwischenstaatliche Kooperation oder gar die Errichtung supranationaler Institutionen werden häufig als Gefahr für staatliche Souveränität betrachtet. Die post-sowjetischen politischen Eliten reagieren darauf aus verschiedenen Gründen besonders empfindlich. Zum einen sind diese Staaten erst seit kurzer Zeit unabhängig. Historische Erfahrungen mit Souveränitätsverlusten im zaristischen und sowjetischen Imperialismus wiegen schwer im kollektiven Gedächtnis der jeweiligen Gesellschaften.

Zum anderen steht die Souveränität vieler der betroffenen Staaten auch in der Gegenwart sowohl von innen (staatliche Schwäche) als auch von außen (z.B. durch Grenzkonflikte) immer wieder in Frage. Schließlich ist das Denken der post-sowjetischen Eliten stark von realistischen Kategorien geprägt. Die Wahrnehmung der internationalen und regionalen Beziehungen als Nullsummenspiel ist kaum dazu angetan, Kooperations- und Integrationswilligkeit zu fördern (White/McAllister/Light 2002). So mangelt es den Staaten an Bereitschaft, starke multilaterale Institutionen auszubilden. Die regionalen Organisationen verfügen nicht über Monitoring- und Sanktionsmechanismen und haben keine Möglichkeiten, die Staaten zur Normeinhaltung zu bewegen. Dies wiederum schwächt die Akteure auf staatlicher und substaatlicher Ebene, die für die Umsetzung multilateraler Vereinbarungen eintreten. Regionale Organisationen und Staaten im post-sowjetischen Raum befinden sich damit in einem Kreislauf der Schwäche.

*Hegemonie:* Die Existenz einer dominanten Macht kennzeichnet fast alle Regionalisierungsprozesse. Dabei kann ein hegemoniales Machtgefälle bei den übrigen Staaten sowohl bandwagoning- als auch balancing-Strategien hervorrufen (vgl. Grieco 1997), je nachdem, mit welchen Ressourcen und Kooperationsalternativen sie ausgestattet sind. Regionale Hegemone haben darüber hinaus die Tendenz, allzu große Zugeständnisse an Institutionen zu vermeiden, um keinen Machtverlust in Kauf nehmen zu müssen. All diese Tendenzen treffen auch für den post-sowjetischen Raum zu. (Sub)Regionalisierungsprozesse stehen entweder unter russischem Einfluss (GUS, ODKB, Einheitlicher Wirtschaftsraum, Eurasische Wirtschaftsunion) oder zielen darauf ab, ein Gegengewicht zu diesem zu bilden (GUAM). Die russische Politik ist auf die Kontrolle des post-sowjetischen Raums ausgerichtet und dabei bemüht, selbst so wenig Macht wie möglich an regionale Organisationen zu delegieren – was diese wiederum erheblich schwächt. Russland als Hegemon, der die Integration des postsowjetischen Raums unter seiner Kontrolle vorantreiben will, unterläuft so gleichzeitig die Institutionen, welche diese Kontrolle gewährleisten sollen.

Diesen drei Faktoren muss bei der Analyse des postsowjetischen Raums noch eine vierte hinzugefügt werden:

*Internationales Umfeld:* Das internationale Umfeld ist eine wichtige Determinante von Regionalisierungsprozessen. So war die westeuropäische Integration nicht zuletzt eine Reaktion auf die mit dem Ost-West-Konflikt einhergehenden Sicherheitsbedrohungen. Externe Faktoren haben auch für den post-sowjetischen Raum seit Beginn der 1990er Jahre eine große Rolle gespielt. Seit der Jahrzehntwende ist es vor allem die EU, die im Zuge ihrer Erweiterung als wirtschaftlicher und politischer Akteur Gewicht gewonnen hat. Besonders für die westlichen GUS-Staaten stellt sie eine Kooperationsalternative dar, die als Ressource für eine balancing-Politik gegenüber Russland genutzt werden kann. Diese „Integrationskonkurrenz“ kollidiert mit dem russischen Hegemonialanspruch und schwächt die russische Position vor allem in der westlichen und südlichen GUS, wo die EU durch die Europäische Nachbarschaftspolitik ihre Präsenz in den vergangenen Jahren intensiviert hat. Der „Rückzug“ Russlands nach Zentralasien liegt nicht zuletzt hierin begründet.

### *Fazit*

Während staatliche Ineffizienz und das Festhalten an Souveränität Grundkonstanten für die zwischenstaatlichen und multilateralen Beziehungen im postsowjetischen Raum bilden, zeichnen Hegemonie und internationales Umfeld für die jüngsten Entwicklungen verantwortlich. Die Be-

deutungszunahme der EU als Akteur hat einen doppelten Effekt: den GUS-Staaten bietet sich – zumindest auf den ersten Blick – eine Kooperationsalternative, die sie teilweise zu nutzen versuchen, um sich russischem Einfluss zu entziehen. Die russische Politik sieht sich damit einer Konkurrenz ausgesetzt, die ihren Hegemonialanspruch in Frage stellt. Will die Russische Föderation ihre Position als dominanter Akteur in der Region behalten, so muss sie ihre GUS-Politik kritisch überdenken. Hier ist die Unterscheidung zwischen *hard power* und *soft power* hilfreich (Tsygankov 2006, Nye 2004). In der „Integrationskonkurrenz“ mit der EU forciert Moskau durch eine auf (ökonomischem und/oder sicherheitspolitischem) Zwang beruhende Politik (*hard power*) die Polarisierung der GUS-Staaten. *Soft power*, basierend auf politischer Legitimität, sowie wirtschaftlicher und kultureller Attraktivität, ist (bislang) in der russischen Politik kaum ausgeprägt, könnte jedoch ein Mittel sein, um den Fragmentierungstendenzen entgegen zu wirken.

Die eingangs gestellte Frage, ob der post-sowjetische Raum als Region bezeichnet werden kann, ist nicht eindeutig zu beantworten. Betrachtet man Regionalisierung als dreistufigen Prozess, so lässt sich für die hier analysierte Staatengruppe eine hohe Dichte an multilateralen und transnationalen Interaktionen feststellen. Diese sind sowohl historische Legate als auch Folge aktueller Politik. Auf der zweiten und dritten Stufe (multilaterale Vereinbarung von Normen, Umsetzung in nationales Recht) ist der output jedoch wesentlich geringer. Damit bleibt die faktische Regionalisierung des post-sowjetischen Raums trotz vorhandener Potenziale bislang gering. Gleichzeitig sind die Kooperations- oder gar Integrationsalternativen wenig tragfähig, da weder EU noch NATO eine Beitrittsperspektive eröffnen. Die Staaten des post-sowjetischen Raums bleiben somit „aufeinander angewiesen“. Ob sich dies in effektive und für alle Beteiligten produktive Regionalisierung umsetzt, ist wesentlich von der Weiterentwicklung der russischen GUS-Politik abhängig.

**Tabelle: Regionale Organisationen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion<sup>1</sup>**

	Russland	Belarus	Ukraine	Moldawien	Georgien	Armenien	Aserbaidschan	Kasachstan	Turkmenistan	Usbekistan	Tadschikistan	Kirgistan
GUS	X	X	(X)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vertrag für Kollektive Sicherheit (1992)	X	X			(X bis 97)	X	(X bis 97)	X		(X bis 97)	X	X
GUS-Wirtschaftsunion (1993)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vertrag zur Bildung einer Zoll-Union (1996)	X	X						X			X (99)	X
Vertrag über die Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich (1996)	X	X						X				X
Russisch-Weißrussische Union	X	X										
GU(U)AM (1997)			X	X	X		X			(X 99-06)		
Vertrag über eine Zollunion und einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum (1999)	X	X						X				X
Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (2000)	X	X						X		X (05)	X	X
Organisation Vertrag für Kollektive Sicherheit (2003/2003)	X	X						X		X	X	X
Einheitlicher Wirtschaftsraum (2003)	X	X	X					X				
Union der Demokratischen Wahl (2005)			X	X	X							

<sup>1</sup> Die Shanghai Cooperation Organisation wird hier ausgeblendet, weil sie kein regionales Bündnis ist.

## Literatur

- Adler, Emmanuel: Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations, in: *Millennium: Journal of International Studies*, 1997, Vol. 26, No.2, S. 249-277
- Alexandrova, Olga: Russlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum, in: Alexandrova, Olga/ Götz, Roland/ Halbach, Uwe (Hrsg.): *Russland und der postsowjetische Raum*, Baden-Baden 2003
- Farell, Mary/Hettne, Björn/Langenhove, Luk Van (Hrsg.): *Global Politics and Regionalism. Theory and Practice*, London 2005
- Farrell, Mary: Introduction, in: Farell, Mary/Hettne, Björn/Langenhove, Luk Van (Hrsg.): *Global Politics and Regionalism. Theory and Practice*, London 2005, S. 1-20
- Fawcett, Louise: Regionalism from an Historical Perspective, in: Farell, Mary/Hettne, Björn/Langenhove, Luk Van (Hrsg.): *Global Politics and Regionalism. Theory and Practice*, London 2005, S. 21-37
- Fischer, Sabine: Integrationsprozesse im post-sowjetischen Raum: Voraussetzungen, Erwartungen, Potenziale, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1(2006), S. 134-149
- Galina, A.O. (2004): *Sodruzhestvo Nezavisimykh Gosudarstv I vneshnyaya politika Rossii*, in: Torkunov, A.V. (ed.): *Sovremennye Mezhdunarodnye Otnosheniya i Mirovaya Politika*, Moscow, pp 827-858
- Grieco, Joseph M.: Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas, in: Mansfield, Edward D./ Milner, Helen V. (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalism*, New York: Columbia Press University 1997, 164-187
- Hout, Wil: Theories of international relations and the new regionalism, in: Grugel, Jean/Hout, Wil (Hrsg.): *Regionalism across the North-South Divide. State strategies and globalisation*, London & New York 1999, S. 15-26
- Hummel, Hartwig/ Menzel, Ulrich: Regionalisierung/Regionalismus, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch der Internationalen Politik*, Bonn 2004, S. 422-431
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.: International Interdependence and Integration, in: Greenstein, Fred/Polsby, Nelson W. (Hrsg.): *International Politics. Handbook of Political Sciences*, Vol. 8, Reading 1975
- Nye, Joseph: *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, New York 2004
- Paznyak, Vyachaslau: The Customs Union of Five and the Russia-Belarus Union, in: Dwan, Renata/Pavliuk, Oleksandr (Hrsg.): *Building Security in the New States of Eurasia. Subregional Cooperation in the Former Soviet Space*, New York 2000, S. 57-86
- Solingen, Etel: *Regional Orders at Century's Dawn. Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton 1998 (Chapter 2: Internationalization and Political Coalition)
- Tsygankov, Andrei: If Not by Tanks, than by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 7, November 2006, S. 1079-1099
- White, Stephen/McAllister, Ian/Light, Margot/Löwenhardt, John: A European or a Clavic Choice? Foreign Policy and Public Attitudes in Post-Soviet Europe, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 2, 2002, S. 181-202

## **Wechselseitige Abhängigkeiten: Russland und die Subregion Zentralasien**

Die Staaten Zentralasiens haben sich seit dem Zerfall der Sowjetunion so unterschiedlich entwickelt, dass man Zentralasien selbst als eine fragmentierte Region bezeichnen muss, deren Staaten nur sehr selektiv miteinander kooperieren. Während die Präsidialdiktaturen Usbekistan und Turkmenistan die ererbten plan- bzw. staatswirtschaftlichen Strukturen beibehalten haben und sich gegenüber ihren Nachbarn tendenziell abschotten, haben sich Kasachstan, Kirgizstan und seit dem Ende des Bürgerkrieges auch Tajikistan marktwirtschaftlichen Reformen geöffnet und Ansätze zu einer politischen Liberalisierung erkennen lassen. Gleichwohl sind die Ökonomien der zentralasiatischen Republiken nach wie vor durch die wirtschaftliche Integration während der Sowjetzeit und daraus resultierende wechselseitige Abhängigkeiten geprägt. Russland, das seine sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen in der Region seit Putins zweiter Amtszeit und der damit einhergehenden außenpolitischen Neuausrichtung wieder verstärkt geltend macht, setzt denn auch gezielt auf ökonomische Verflechtungen, um Russlands Position in Zentralasien zu festigen und auszubauen.

Das folgende Referat gliedert sich in drei Abschnitte. Deren erster befasst sich mit den wirtschaftlichen und politischen Faktoren, die das russische Comeback in Zentralasien begünstigt haben, der zweite mit den Politikinstrumenten, mittels derer Russland seinen Einfluss in Zentralasien zu festigen sucht, und der dritte Abschnitt umreißt jene Faktoren, die geeignet sind, diesen Einfluss mittelfristig zu relativieren.

### **I.**

Die strategische Neuausrichtung der russischen Zentralasienpolitik und das damit einhergehende wieder Erstarke russischer Gestaltungsmacht in der Region wurden ermöglicht durch das Zusammentreffen mehrerer Faktoren. Der wichtigste und wirksamste sind die seit der Sowjetzeit bestehenden wirtschaftlichen Interdependenzen, vor allem im Bereich des Handels und der Transportinfrastruktur. Charakteristisch für die Wirtschaftsbeziehungen ist ihre strukturelle Asymmetrie, von der Russland in hohem Maße profitiert. Für die Russische Föderation ist der bilaterale Handel mit den zentralasiatischen Staaten absolut gesehen nicht sonderlich signifikant, umgekehrt aber ist Russland als Handelspartner für die Staaten der Subregion von großer Bedeutung. Gleichzeitig fällt die Handelsbilanz für Russland erheblich günstiger aus als für die zentralasiatischen Partner, weil Russland überwiegend Fertiggüter mit hohem Wertzuwachs exportiert, während es sich bei den zentralasiatischen Exporten vor allem um Rohstoffe mit geringer Wertschöpfung handelt. So waren 2004 rund 70% der Exporte von Zentralasien nach Russland Rohstoffe, knapp die Hälfte davon fossile und nicht-fossile Brennstoffe. Erdgas und Erdöl aus Zentralasien werden von Russland als strategische Ressourcen angesehen, auf die es angewiesen ist, um seinen heimischen Bedarf zu subventionieren, aber auch um seinen Lieferverpflichtungen gegenüber den Kunden in Europa nachzukommen. Umgekehrt brauchen Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan das russische Pipelinenetz, um ihr Erdöl bzw. Erdgas exportieren zu können; alternative Routen sind bis dato kaum entwickelt. Die strukturelle und technologische Interdependenz gerade auf dem Energiesektor manifestiert sich nicht zuletzt darin, dass das Gros des

Handels in diesem Bereich in Form von Barter umgesetzt wird (v.a. zwischen Russland und Kasachstan).

Der seit 2004 zu beobachtende Trend zu einer verstärkten wirtschaftlichen Integration Russlands und Zentralasiens steht im Zusammenhang mit den politischen Entwicklungen im postsowjetischen Raum. Die mit den „Farbrevolutionen“ einher gehenden Regimewechsel in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und in Kirgizstan (2005) haben nicht nur die russische Führung, sondern auch die politischen Eliten in Zentralasien in Alarm versetzt und die Intensivierung der Kooperation mit Russland begünstigt. Motiviert war dies durch die begründete Erwartung, dass Russland seinen Partnern in Zentralasien den Rücken stärken werde – sowohl gegenüber innenpolitischer Opposition als auch in internationalen Foren, in denen die autoritäre Regierungsführung in Zentralasien wiederholt kritisiert worden ist. In welchem Maße sich Russland in Zentralasien als Garant von Regimestabilität positioniert hat, zeigt das Rapprochement mit Usbekistan im Gefolge des Massakers von Andijan im Mai 2005 und des darauf folgenden, von Usbekistan erzwungenen Rückzugs der USA von der Militärbasis Karshi-Khanabad.

## II.

Kernstück der erneuerten strategischen Partnerschaften Moskaus mit den Staaten Zentralasiens ist, neben einer Verstärkung des wirtschaftlichen Engagements (s.u.), der Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation – bilateral und im Rahmen der einschlägigen Regionalorganisationen, der Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Die OVKS (Russland, Kasachstan, Kirgizstan, Tadjikistan, Usbekistan, Armenien, Weißrussland) wurde im Mai 2002 ins Leben gerufen. Sie ist eine Reaktion auf das militärische Engagement der USA in Zentralasien seit dem Herbst 2001 und verpflichtet die Mitglieder der Allianz, einander über die sicherheitspolitischen Beziehungen zu Drittstaaten und deren militärische Aktivitäten in den OVKS-Mitgliedstaaten zu informieren. Seit ihrer Gründung hat die OVKS ihre Aktivitäten schrittweise ausgebaut; nach dem Willen Russlands sollen sich diese in Zukunft vorrangig mit der Sicherung der Energiereserven der Mitgliedstaaten befassen. Das Thema Energiesicherheit wird von Russland auch im Rahmen der SOZ voran getrieben, die 1996 von Russland und China im Verbund mit Kasachstan, Kirgizstan und Tadjikistan gegründet wurde und der 2001 auch Usbekistan beigetreten ist. Die SOZ hat sich mittlerweile institutionell konsolidiert. Gemeinsame Militärübungen finden regelmäßig statt, wobei Russland eine stärkere Vernetzung mit der OVKS forciert. So gab es im Sommer 2006 erstmals eine konzertierte Operation gegen illegale Migration im breiteren Kontext der Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus hat die SOZ ihre Aktivitäten über die sicherheitspolitische Zusammenarbeit hinaus auch auf die Bereiche Handel und Finanzen, Bildung und Kultur sowie Energiewirtschaft ausgedehnt.

Die zweite Säule des russischen Engagements in Zentralasien ist der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere auf dem Energiesektor. Seit 2004 investiert Russland verstärkt in die Pipelineinfrastruktur, die Turkmenistan und Usbekistan mit Kasachstan und Russland verbindet, um die Transportkapazitäten für Öl und Gas zu erhöhen. Über seine Staatsunternehmen, die vielfach Mehrheitsanteile in gemeinsamen Joint Ventures mit zentralasiatischen Unternehmen halten, kontrolliert Russland den Großteil der zentralasiatischen Infrastruktur für den Export von Öl, Gas sowie Elektrizität. Das gesteigerte ökonomische Engagement Russlands in Zentralasien lässt sich auch am Handelsvolumen mit den Staaten Zentralasiens ablesen, das sich seit 2004 um 50-100% im Vergleich mit den Durchschnittswerten 1992-2003 erhöht hat.

Weitere Instrumente zur Sicherung des russischen Einflusses in Zentralasien sind klassische entwicklungspolitische Maßnahmen wie humanitäre Hilfe und Schuldenerlasse an Tajikistan und Usbekistan im Austausch für die Überlassung von strategisch wichtigen Einrichtungen. Darüber hinaus setzt Russland neuerdings zunehmend auf kultur- und bildungspolitische Maßnahmen, die an die engen historischen Beziehungen, einen ähnlichen Regimetyyp, eine vergleichbare politische Kultur und damit an geteilte Werte als Basis der Partnerschaft mit den zentralasiatischen Staaten anknüpfen können.

### **III.**

Der wieder gewachsene russische Einfluss in Zentralasien ist vor allem für die drei Öl- und Gasexporteure Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan hochgradig ambivalent. Die russischen Investitionen in die Produktion und den Transport energiewirtschaftlicher Rohstoffe zementieren die asymmetrische Struktur der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und die damit verbundenen Abhängigkeiten. Aus diesem Grund sind die zentralasiatischen Republiken bestrebt, ihre Handlungsspielräume zu erweitern und so ihre Abhängigkeit von Russland zu verringern. Der internationale Wettbewerb um die energiewirtschaftlichen Ressourcen Zentralasiens kommt diesem Bedürfnis entgegen. Der wichtigste Wettbewerber Russlands ist China, das in der Energiewirtschaft Zentralasiens zunehmend Fuß fasst und ambitionierte Pipelineprojekte verfolgt. Die USA wiederum versuchen im Rahmen eines regionalen Unterstützungsprogramms für die potentiellen Stromproduzenten Kirgizstan und Tajikistan, den zentralasiatischen Elektrizitätsmarkt zu restrukturieren und sich auf diese Weise stärkeren Einfluss auf dem Energiesektor zu verschaffen.

Der Wettbewerb um die zentralasiatischen Energievorräte wird sich in den kommenden Jahren verstärken und Russland einen zunehmend hohen Einsatz für die Sicherung der zentralasiatischen Reserven abverlangen. Für die Staaten Zentralasiens dagegen ist dieser Wettbewerb zwar mit beträchtlichen wirtschaftlichen und politischen Gewinnen verbunden, er birgt aber auch Risiken. Er begünstigt nämlich die Konservierung rentierstaatlicher Strukturen und mindert den Anreiz zu regionaler Wirtschaftskooperation. Bestehende Entwicklungsblockaden werden damit verfestigt und mit ihnen die Krisenanfälligkeit der Region.



## **Russland im Kaukasus: Rückzug mit Hindernissen**

### **Einleitung**

Mehr als in irgendeiner anderen Richtung trifft Moskau im Kaukasus auf Erbschaften der Sowjetzeit, die seine aussenpolitischen Beziehungen belasten. Die Kriege um Berg Karabach, Abchasien und Südossetien Anfang der 1990er Jahre waren Ausdruck eines verfehlten Umgangs mit dem Erbe des Sowjetföderalismus, der Art und Weise, wie die Völker und Territorien des Kaukasus organisiert worden waren.

Eine weitere Hinterlassenschaft mit Folgen sind die strukturellen Verbindungen unter den Staaten, insbesondere im Bereich der Energiebeziehungen. Die in Sowjetzeiten geschaffenen Abhängigkeiten hatten nach 1991 dazu geführt, dass Russlands Nachbarn entweder beim Export und/oder beim Import ihrer Energie auf Russlands Transportsystem beziehungsweise auf Russlands Öl und Gas angewiesen waren.

Russland hatte nach 1991 im Kaukasus noch andere Schwierigkeiten geerbt, so etwa die unklaren Grenzverläufe zwischen dem russischen Teil des Nordkaukasus und den im Süden angrenzenden Länder Georgien und Aserbaidschan. Eine weitere strukturelle Hinterlassenschaft, die eine häufige Ursache von Spannungen ist, ist die Migration; 3-5 Millionen Menschen aus dem Südkaukasus leben und arbeiten heute in Russland.

Russland hat die Konflikte im Südkaukasus genauso wenig geschaffen wie die strukturellen Abhängigkeiten. Die Kernfrage lautet aber, wie Russland mit den Hinterlassenschaften umgeht. Dieses Referat will folgenden Fragen nachgehen: Wie stellt sich Russland zu den „eingefrorenen“ Konflikten in Abchasien, Südossetien und Berg Karabach? Wie geht es mit den strukturellen Abhängigkeiten, insbesondere im Energiebereich, um? Wie lässt sich Russlands Verhalten gegenüber den drei Südkaukasusstaaten erklären? Welche Konsequenzen hat Russlands Verhalten für die Beziehungen zu seinen Nachbarn im Kaukasus?

### **Russlands Rolle für die Konflikte im Südkaukasus**

Der Kreml vertritt die Meinung, dass nicht Russland oder irgendeine andere Macht, sondern die Parteien der Region zu einer Lösung finden müssen. So liess Putin auch im jüngsten russisch-georgischen Streit verlauten, dass es sich bei den Sezessionsproblemen nicht um eine russisch-georgische Angelegenheit handeln würde und Kritik an Russland somit unberechtigt sei.

Sicher: Jeder Lösungsversuch muss die Konfliktparteien mit einbeziehen. Tatsache ist aber, dass nur eine aussenstehende Macht dazu den Anstoss geben kann. Dabei ist es eine Illusion zu glauben, eine Lösung könnte ohne die Mitwirkung Russlands erfolgen. Abchasien und Südossetien sind heute faktisch Teile der Russländischen Föderation. Die Grenzen sind offen und Moskau hat vielen der dortigen Bewohner die russländische Staatsbürgerschaft verliehen. In wirtschaftlicher Hinsicht sind die Gebiete stark abhängig von Russland. Und schliesslich geniessen Abchasien und Südossetien auch den militärischen Schutz Moskaus, das dort eine von der UNO anerkannte Friedensmission unterhält. Beim Konflikt um Berg Karabach ist es die Militärallianz Russlands mit Armenien, die Russland zu einem zentralen Spieler macht.

Die Situation im Südkaukasus ist nicht stabil. Obwohl es seit rund zwölf Jahren zu keinen größeren Kriegshandlungen gekommen ist, sind die bestehenden Gleichgewichte fragil und könnten durch unbedachte Aktionen leicht aus dem Lot gebracht werden. So käme etwa eine offizielle armenische Anerkennung der Unabhängigkeit von Berg Karabach einer Kriegserklärung gleich. Dass die Situation von den Parteien selber keinesfalls als stabil angesehen wird, wird auch durch die massive Aufrüstung belegt, welche die drei Südkaukasusstaaten betreiben.

Moskau bemüht sich deshalb nicht um eine konstruktive Rolle bei der Suche nach Lösungen, weil aus Moskauer Optik der gegenwärtige Zustand der beste ist. Über die Sezessionsgebiete behält Moskau wichtige Druckmittel gegenüber den einzelnen Staaten in der Hand. Solange sich Moskau nicht aktiv gegen eine Einigung unter den Parteien stellt, lässt es auch den Vorwurf nicht gelten, einer friedlichen Lösung im Wege zu stehen.

### **Russlands Umgang mit strukturellen Abhängigkeiten**

Während Russland in wirtschaftlicher Hinsicht nicht auf diese Staaten angewiesen ist, sind diese Staaten noch immer relativ stark von Russland abhängig. Armenien und Georgien haben keine nennenswerten eigenen Rohstoffe und sehr stark auf Gas- und Ölimporte, zum Teil auch Elektrizität, aus Russland angewiesen. Auch das energiereiche Aserbaidschan importiert trotz eigenen Vorkommen noch immer Gas aus Russland.

Während Russland die Region in den 1990er Jahren stark vernachlässigt hatte, so bemüht es sich um ein aktiveres Engagement seit dem Amtsantritt Putins. Ziel von Russlands Wirtschaftsexpansion ist die möglichst umfassende Kontrolle der Produktion, der Verarbeitung und des Transports von Energie. Dabei fallen im Energiebereich die Interessen des Staates und der Energieunternehmen weitgehend zusammen. Über die Errichtung eines Monopols vermögen die Unternehmen Preise und Volumen zu kontrollieren und verschaffen sich so Marktvorteile. Der Staat profitiert von einem Monopol, weil es Abhängigkeiten im Energiebereich als Faustpfand bei anderen Fragen der bilateralen Beziehungen einsetzen kann.

Russland hat in der Vergangenheit diese Abhängigkeiten immer wieder zu seinem Vorteil auszunutzen versucht: Es hat seine Nachbarn über die Anhebung oder Senkung von Preisen – aber auch über härtere Massnahmen wie Lieferungsstopps oder, im Fall Georgiens, über die Sprengung von Pipelines – zu bestrafen beziehungsweise zu belohnen versucht. Nicht zuletzt deshalb, weil Georgien sich geweigert hatte, Anteile an seinem Energietransportsystem an Gazprom zu veräußern, hat Russland diesen Winter entschieden, den Preis von \$110 auf \$235 und damit auf Weltmarktniveau zu heben.

### **Erklärungen für Russlands Verhalten**

Problematisch ist, dass Moskau die Region noch immer stark durch eine geopolitische Brille betrachtet. Damit läuft Moskau nicht nur Gefahr, Interessen und Wahrnehmungen seiner Nachbarn zu übergehen; auch verhindert diese Sichtweise, die eigenen Interessen zu verstehen und seine Beziehungen mit jedem einzelnen Land entsprechend zu gestalten.

Es bestehen somit zwei scheinbar widersprüchliche Tendenzen der russischen Südkaukasuspolitik: Einerseits hält Moskau am Anspruch fest, die Vormacht in diesem Raum zu sein und tut dies nach aussen hin auch immer wieder gegenüber Drittparteien (NATO, EU, USA) kund. Anderer-

seits tut Russland wenig, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Wenn Russland etwa darauf beharrt, dass der Kaukasus zu seiner Einflussosphäre gehört, so müsste Moskau auch um eine Lösung der eingefrorenen Konflikte bemüht sein. Moskau betreibt aber keine konstruktive Politik und zeigt durch sein grobschlächtiges Verhalten, dass es im Grunde wenig an seinen Nachbarn interessiert ist.

Moskaus Machtverständnis stellt ein Hindernis für die Normalisierung der Beziehungen dar. Russland droht heute zwar nicht direkt mit dem Einsatz seiner militärischen Macht, um seine Nachbarn gefügig zu machen. Doch braucht es dies auch gar nicht zu tun, weil es über die strukturellen Verflechtungen genügend Möglichkeiten hat, Druck auszuüben. Demgegenüber hat Moskau bislang den Bereich der *soft power* in seinen Beziehungen zu den Nachbarn völlig vernachlässigt. In Anlehnung an den amerikanischen Politologen Joseph Nye wird *soft power* als die Möglichkeit verstanden, Menschen und Nationen nicht durch militärische und wirtschaftliche Dominanz, sondern durch kulturelle und politische Attraktivität für seine Ziele zu vereinnahmen. Unter die Mittel der „weichen Macht“ fallen Kultur, Werte, Institutionen und Politik. „Harte Macht“ ist der Bereich des Militärischen und die Wirtschaftspolitik.

### **Konsequenzen für Russlands Beziehungen zum Südkaukasus**

Moskau erreicht mit seinem Verhalten das Gegenteil von dem, was es eigentlich anstrebt: nämlich den weiteren Verlust seines Einflusses. Der Fall Georgien veranschaulicht dies: Ausser der Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens oder der Androhung einer Militärintervention hat Russland unterdessen alle Register gezogen. Moskau hat die Preise für Gas verdoppelt, Wirtschaftssanktionen verhängt und Tausende von Georgier aus Russland ausgewiesen. Trotzdem hat dies nicht zum dem von Moskau erhofften Regimewechsel in Georgien geführt. Georgiens Wirtschaft ist trotz Sanktionen nicht zusammengebrochen.

Die wichtigste Folge von Russlands Verhalten ist somit eine weitere Unterminierung seines Einfluss. Georgien zahlt zwar den hohen Gaspreis, wird sich nun aber noch intensiver um alternative Energielieferungen bemühen; dabei könnten Aserbaidtschan und Iran Hand bieten. Aserbaidtschan ist nach der Eröffnung der Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline in der Zwischenzeit ohnehin nicht mehr nur auf Russland beim Transport seines Öls angewiesen; bald wird das Land auch genug Gas produzieren, um nicht nur unabhängig von Russland zu sein, sondern auch in andere Länder zu exportieren. Sogar Armenien ist trotz seiner guten Beziehungen zu Russland um eine stärkere Diversifikation der Energieimporte bemüht. So erwägt es den Bau einer zweiten Erdgaspipeline nach Iran.

Russland wird weiterhin mit der Region eng verbunden und auf absehbare Zeit die wichtigste Macht bleiben. Aber Russland wird zunehmend zu einer aussenstehenden Macht werden, die immer weniger direkt auf die inneren Entwicklungen in diesen Ländern Einfluss nehmen kann.



## Russlands Kooperation mit der NATO – vereinbar mit einer Großmachtrolle?

Russlands Politik gegenüber der NATO zeichnete sich von Anfang an durch eine volatile Mischung zweier widersprüchlicher Elemente aus: Kooperation und Konfrontation. Mit dem Amtsantritt Vladimir Putins und vor allem nach dem 11. September schien Moskau eine Wahl getroffen zu haben – zugunsten einer kooperativen Politik. So normalisierte der neue Präsident bereits vor den Terroranschlägen von New York und Washington das nach dem Kosovo-Krieg zerrüttete Verhältnis zur Allianz und äußerte den Wunsch, die Beziehungen auszuweiten. Der 11. September lieferte sodann den Anlass, um diesen Wunsch in die Realität umzusetzen. Mit der „Römischen Erklärung“ vom Mai 2002 wurde ein neues Kooperationsorgan eingerichtet, der NATO-Russland-Rat (NRC), in dessen Rahmen Moskau und Brüssel bei einer Reihe von Themen zusammen arbeiten sollen. Tatsächlich lässt sich seitdem sowohl im Ton als auch in der Substanz eine Intensivierung der Beziehungen feststellen. Dies führte gerade in den ersten Jahren zu enthusiastischen Einschätzungen. So bewertete der frühere NATO-Generalsekretär George Robertson das neue Verhältnis zu Russland als „Revolution“<sup>1</sup> bzw. als „historische Partnerschaft“<sup>2</sup>. Ebenso sprach Präsident Putin von einem „völlig neuen Kapitel in den Beziehungen“ sowie von „gigantischen Schritten weg von der früheren Konfrontation hin zur Zusammenarbeit“.<sup>3</sup> Angesichts dieser Äußerungen wundert es nicht, dass die Annäherung zwischen Moskau und Brüssel sowie die Einrichtung des NRC immer wieder gerne als Beweis für einen angeblichen außenpolitischen Paradigmenwechsel Russlands unter Vladimir Putin herangezogen wurden – in Richtung eines klaren Westkurses.

Die enthusiastischen Statements der ersten Jahre dürfen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Kooperation zwischen Moskau und Brüssel immer noch eng begrenzt ist. Zudem traten spätestens seit 2004 wieder verstärkt Elemente der Konfrontation hinzu. Die Divergenzen um eine mögliche NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine, ungelöste Fragen des KSE-Vertrags sowie eine mögliche Rolle der NATO bei Energiefragen belasten die Beziehungen und führen auf russischer Seite erneut zu Diskussionen um adäquate Gegenmaßnahmen.

Die beschriebenen Divergenzen sind eng mit dem Großmachtanspruch Russlands verbunden. Dies führt zur Frage, ob sich dieser Anspruch in allen Bereichen der russischen NATO-Politik - also auch in Bezug auf die Kooperation - manifestiert und wenn ja, ob er in die Realität umgesetzt werden konnte. Verhält sich Russland hinsichtlich der NATO also wie eine reale Großmacht oder nur wie eine Mittelmacht mit Großmachtanspruch? Besondere Bedeutung soll in diesem Zusammenhang der Frage zukommen, inwieweit die Großmacht-Frage den Aufbau einer sicherheitspolitischen Partnerschaft mit der transatlantischen Allianz begrenzt bzw. behindert. Der zeitliche Fokus wird dabei auf der Präsidentschaft Vladimir Putins liegen

Zur Beantwortung dieser Fragen werden in einem ersten Schritt Verhaltens-Kriterien einer Großmacht festgelegt. In einem zweiten Schritt soll geprüft werden, inwieweit die Rhetorik

---

<sup>1</sup> Robertson, George, 2003: Does Russia Need NATO, And If So, What Kind of NATO?, in: NATO-Datalist vom 30.1.2003.

<sup>2</sup> zit. nach: Forsberg, Tuomas, 2005: Russia's Relationship with NATO: A Qualitative Change or Old Wine in New Bottles?, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, Bd. 21, H. 3, S. 335.

<sup>3</sup> Bei Forsberg suchen

und v.a. die reale Politik Russlands gegenüber der NATO diesen Kriterien entspricht. Im Abschluss werden die Grundlagen der russischen NATO-Politik analysiert, um deren Aussichten einschätzen zu können.

### **Welches Verhalten ist von einer realen Großmacht Russland zu erwarten?**

#### ***... in Bezug auf Kooperation***

Um den Eindruck von *bandwagoning* (asymmetrische Konzessionen, Rolle des Juniorpartners) zu vermeiden, ist kooperatives Verhalten einer Großmacht an klare Bedingungen gebunden und damit nur in begrenztem Rahmen möglich. Daraus ergeben sich zahlreiche Kooperationsbedingungen und –vorbehalte:

- Da der Großmachtstatus eines Landes nicht nur auf materiellen Ressourcen beruht, sondern als soziale Kategorie auch von der Anerkennung durch andere abhängig ist, muss sich diese Anerkennung auch in den formellen Kooperationsbeziehungen widerspiegeln. Die Kooperationsregeln müssen Russland daher zum einen einen Status zuweisen, der den anderer Kooperationspartner der NATO übersteigt. Zum anderen muss die Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Gleichheit basieren, da nur so der Eindruck einer Juniorpartnerschaft Russlands mit der Allianz vermieden werden kann.
- Großmächte sind in der Lage, die Entwicklung der regionalen Sicherheitsarchitektur zu beeinflussen. Die Kooperation mit Brüssel muss daher die Entstehung eines den Vorstellungen Russlands entsprechenden Systems regionaler Sicherheit zumindest fördern. Dies bedeutet, dass die Vorbehalte Russlands von der NATO in Betracht gezogen werden und daraus resultierend zu einer Veränderung im Verhalten der Allianz führen müssen.
- Da regionale Vorherrschaft ein zentrales Definitionskriterium einer jeden Großmacht darstellt, wird diese in ihrem beanspruchten Einflussbereich mit keiner anderen Macht zusammen arbeiten (ausgenommen des Musters der hegemonialen Kooperation mit schwächeren Staaten). Russlands Zusammenarbeit mit der NATO wird sich also nicht auf das Gebiet des GUS-Raums erstrecken, sondern hier müsste Russland seinen exklusiven Ordnungs- und Führungsanspruch gegen Konkurrenz von außen, z.B. durch die transatlantische Allianz verteidigen.
- Großmächte sind in der Lage, ihre nationale Sicherheit alleine zu schützen. Die Kooperation darf daher niemals die Fähigkeit zur unilateralen Selbsthilfe beeinträchtigen und damit Verwundbarkeit schaffen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass Russland Autorität und Handlungsautonomie an den NRC delegiert.

Aus den Kooperationsvorbehalten ergibt sich, dass eine Zusammenarbeit Russlands mit der NATO in den Bereichen am wahrscheinlichsten ist, in denen gemeinsame Interessen beider Seiten vorhanden sind und die relativ wenig mit den zentralen Definitionsmerkmalen einer Großmacht verbunden sind.

#### ***... in Bezug auf Konfrontation***

Insgesamt stellt Kooperation - außerhalb der hegemonialen Variante - nicht das Verhaltensmuster dar, das primär von einer Großmacht erwartet wird. Viel eher werden Großmächte mit *balancing* in Verbindung gebracht. Dabei existieren jedoch unterschiedliche Auffassungen, unter welchen Bedingungen *balancing* am ehesten zu erwarten ist. Anhänger des *balance-of-*

*power*-Ansatzes verstehen darunter den Aufbau von Gegenmacht gegen materielle *capabilities* des Gegenübers. Nach dieser Argumentation stellt die NATO – trotz ihres Abbaus von Truppen und Ausrüstung nach dem Kalten Krieg – weiterhin eine militärische Herausforderung für Russland dar. Dies gilt um so mehr, als die NATO im Zuge der Osterweiterung ihr Territorium ausdehnte, während Russlands einen militärischen Niedergang erlebte. Nach der Logik des *balance-of-power*-Ansatzes müsste Russland darauf durch internes *balancing* (Aufrüstung, Stärkung der Wirtschaftskraft) sowie externes *balancing* (Aufbau von Militärallianzen gegen die NATO) reagieren. Dagegen wenden die Vertreter des *balance-of-threat*-Ansatzes ein, dass die genannten Instrumente nur dann wahrscheinlich sind, wenn das Gegenüber bzw. dessen materielle *capabilities* auch tatsächlich als Bedrohung aufgefasst werden. Damit hängt die Frage, ob Russland als Großmacht gegenüber der NATO *balancing* betreibt, davon ab, wie Russland die NATO perzipiert: als Partner, als Rivale oder als Feind.

### **Großmachtanspruch Russlands gegenüber der NATO?**

Ein Blick auf die außen- und sicherheitspolitische **Rhetorik** Russlands unter Vladimir Putin zeigt, dass diese weitgehend den aufgestellten Kriterien einer Großmacht folgt.

- So wurden an die Kooperation mit Brüssel zahlreiche Bedingungen geknüpft. Zur zwingenden Voraussetzung wurde erklärt, dass diese die Form einer Sonderbeziehung annimmt und auf dem Prinzip der Gleichheit basiert.
- Als Bedingung für die Ausweitung der Beziehungen wurde zudem immer wieder die Transformation der Allianz von einer militärischen hin zu einer primär politischen Allianz sowie die Achtung der UN-Charta durch die Allianz genannt. Außenminister Lavrov erklärte im Dezember 2006, davon hinge die Zukunft der Zusammenarbeit ab.<sup>4</sup>
- Darüber hinaus wird der GUS-Raum als exklusive Einflussphäre Russlands definiert, in der eine Zusammenarbeit mit der NATO nicht akzeptabel sei. Sicherheitsfragen, so erläuterte Lavrov in einer Rede vor dem MGIMO im September 2006, stünden außerhalb des „legitimen Bereichs“ westlicher Interessen im GUS-Raum.<sup>5</sup> Dementsprechend stellt die Kritik an der Osterweiterung der Allianz eine Grundkonstante russischer Außen- und Sicherheitspolitik dar. Nach Jahren relativ moderater Kritik hat sich der Ton in dieser Frage wieder verschärft. Der russische Außenminister warnte im September 2006, ein NATO-Beitritt Georgiens würde zwangsläufig zu einem „geopolitischen Umsturz“ führen.<sup>6</sup>
- Ebenso im Einklang mit den aufgestellten Großmacht-Kriterien steht Russlands Forderung, dass die Zusammenarbeit mit der NATO seine Handlungsautonomie nicht schwächen dürfe. Andrei Kelin, im russischen Außenministerium für die Beziehungen zur Allianz zuständig, erläuterte, man sei zwar an der Zusammenarbeit interessiert sei, aber nur, solange Russland seine „volle Souveränität und strategische Unabhängigkeit“ gesichert wisse.<sup>7</sup>
- Was Forderungen nach *balancing* betrifft, so fokussieren diese in erster Linie internes *balancing*. Die in Bezug auf die NATO als Militärorganisation am ehesten zu erwar-

---

<sup>4</sup> Itar-TASS vom 12.12.2006.

<sup>5</sup> Russia Profile vom 8.9.2006.

<sup>6</sup> zit. nach: Johnson's Russia List vom 26.11.2006.

<sup>7</sup> Kelin, Andrei, 2005: Russia-NATO: Toward a New Stage of Interaction?, in: International Affairs (Moscow), H. 1, S. 42.

tenden Aufrüstung gewinnt dabei erst in den letzten Jahren - über das Militär hinaus - wieder an Bedeutung und tritt nun neben die allgemeine Forderung, die Wirtschaftskraft des Landes zu stärken. So erklärte Vladimir Putin in seiner Rede vor der Föderalversammlung 2006, dass Russland sein Militär modernisieren und aufrüsten müsse. Auf den ersten Blick gewinnt zunehmend auch die Forderung nach externem *balancing* mittels der Schaffung eigener Militärallianzen an Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird besonders häufig auf die CSTO verwiesen. Dabei ist jedoch anzumerken, dass die Forderungen nach externem *balancing* eher noch moderater Art sind. So wird die CSTO nicht als Gegengewicht zur NATO im gesamten europäischen Raum konzipiert. Sie erscheint in den Debatten eher als Gerüst zur Durchsetzung des regionalen Ordnungs- und Führungsanspruchs Russlands im GUS-Raum sowie als Mittel, um den Einfluss der NATO in diesem Bereich einzudämmen. Eine Konkurrenz zur NATO im ehemals äußeren Imperium Russlands aufzubauen, ist damit bislang nicht verbunden. Dennoch lassen sich die Forderungen nach Aufrüstung und Schaffung von Militärallianzen im GUS-Raum als im Einklang mit dem erwarteten Verhalten einer Großmacht bewerten.

Der Blick auf die außen- und sicherheitspolitische Rhetorik verweist also eindeutig auf den Großmachtanspruch des Landes.

### **Umsetzung des Großmachtanspruches in die Realität?**

Aber konnte Russland unter Präsident Putin diesen Anspruch auch in die Realität umsetzen? Verhält es sich wie eine Großmacht?

In Bezug auf die Kooperation mit der NATO lässt sich feststellen, dass Russland nur wenige seiner aufgestellten Bedingungen durchsetzen konnte. Die Diskrepanz zwischen Großmachtanspruch und den realen Fähigkeiten, diesen in die Realität umzusetzen, ist in diesem Bereich groß. Lediglich auf eher symbolischen Gebieten konnte Moskau hierbei Erfolge erzielen. So erhielt es - nach der Grundakte von 1997 - nun auch mit der Römischen Erklärung von 2002 eine Sonderbeziehung zur Allianz, die keinem anderen Partnerland eingeräumt wurde und es daher über diese hinaushebt. Auf diese Weise wurde die besondere russische Rolle für Europas Sicherheit durch die NATO anerkannt; Grundakte und Römische Erklärung von 2002 können daher als symbolischer Ausdruck der Großmachtrolle Russlands gewertet werden.

Ein Blick auf den Inhalt beider Dokumente zeigt jedoch schnell, dass sich die substantiellen Erfolge Russlands im Vergleich dazu eher bescheiden ausnehmen. Zwar wurde in beiden Fällen formell das Prinzip der Gleichheit gewahrt. Russland und die NATO sollten „als gleichberechtigte Partner“ in Dialog treten und auf einem Spektrum, das von Konsultationen bis hin zu gemeinsamen Aktionen reicht, zusammen arbeiten. Diese Formel bedeutet aber lediglich, dass Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können. Auf der einen Seite entspricht dies russischen Forderungen, da damit keine Delegation von Autorität an den NRC verbunden ist. Moskau kann dementsprechend seine volle Handlungsautonomie wahren, wie dies von einer Großmacht erwartet wird. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass Russland keinerlei Einwirkungsrechte auf den Entscheidungsprozess der NATO besitzt. Russische Forderungen nach einem Vetorecht, fanden - selbst in Teilbereichen außerhalb des Kernbestands der NATO, wie im Blair-Plan vom November 2001 vorgeschlagen - , keine Erfüllung. Die Kompetenzen des NRC unterscheiden sich daher kaum von denen des PJC: Um eine Blockadepolitik Russlands zu verhindern, baute die Allianz zudem zahlreiche Sicherungsmechanismen in

die Römische Erklärung ein. Als Neuerung wurde zwar hervor gehoben, dass sich NATO-Staaten nicht mehr – wie im PJC – vor ihren Treffen mit Russland auf eine gemeinsame Position einigen. Damit wurde eine russische Forderung erfüllt; es existiert jedoch kein Garantiemechanismus, der einen Rückfall ins alte „19 bzw. 26 versus 1“-Format verhindern könnte. Außerdem kann jedes Thema von der Agenda des NRC gestrichen werden. Darüber hinaus gelang es Moskau nicht, die NATO zur Revision ihres Strategischen Konzepts von 1999 zu bewegen. Dieses erlaubt den Einsatz von NATO-Truppen außerhalb des Bündnisgebietes auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats. Durch eine Bindung an die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates hätte Russland durch die Hintertür ein Vetorecht gegenüber der NATO und damit die Möglichkeit des *soft balancing* erhalten. Von einem russischen *droit de regard* hinsichtlich der internen Transformation der Allianz oder ihrer territorialen Ausweitung kann also keine Rede sein. Damit sind die Fähigkeiten Moskaus, seine Vision eines kollektiven Sicherheitssystems für Europa, das anstelle des NATO-zentrierten Systems treten soll, durchzusetzen, weiterhin äußerst schwach ausgeprägt.

Besonders schwer wiegt zudem, dass Russland keine Respektierung seiner beanspruchten exklusiven Einflusszone im GUS-Raum erzielen konnte. Seit 2004 sind die baltischen Staaten und damit ein Teil des „inneren Imperiums“ Russlands Mitglieder der NATO. Auf ihrem Gipfel in Istanbul im Juni 2004 einigte sich die Allianz außerdem, den Fokus ihrer Partnerschaftsprogramme verstärkt auf den Broader Middle East und damit auch auf den Kaukasus und Zentralasien zu richten. Georgien wurde mittlerweile der Intensivierte Dialog angeboten. Die NATO-Mitgliedschaft der kaukasischen Republik, hinter der 80% der dortigen Bevölkerung steht, wird von Russland nur schwer zu verhindern sein. Größer sind die Chancen in Bezug auf die Mitglieds-Aspirationen der Ukraine einzuschätzen. Unabhängig davon zeigen allein die ausgeweiteten Beziehungen beider Länder zur NATO deutlich, dass diese die Anerkennung Russlands als regionale Führungsmacht verweigert. Dies manifestiert sich auch in der ablehnenden Haltung, die Brüssel gegenüber Moskaus Angeboten einnimmt, nicht mehr bilateral mit den GUS-Staaten zu kooperieren, sondern nur mehr institutionell vermittelt über die CSTO und damit letztlich über Moskau.

Wie lässt sich vor dem Hintergrund, dass Russland nur wenige seiner Forderungen gegenüber der NATO durchsetzen konnte, erklären, dass die Kooperation zwischen beiden Seiten seit dem Amtsantritt Vladimir Putins und v.a. seit Mai 2002 dennoch ausgeweitet wurde? **Auf welchem Fundament beruht sie? Und wie lassen sich ihre Aussichten einschätzen?**

Dabei ist zum einen anzumerken, dass die Zusammenarbeit im NRC zwar diejenige im PJC deutlich überschreitet. Dennoch findet die Ausweitung der Kooperation im engen Grenzen statt und überschreitet nicht den für eine Großmacht akzeptablen Rahmen. So schreitet die Zusammenarbeit v.a. in denjenigen Bereichen gut voran, die das Großmacht-Image Russlands nicht in Frage stellen. Dies trifft auf vertrauensbildende Maßnahmen ebenso wie auf gemeinsame Übungen auf dem Gebiet des Zivilschutzes (Naturkatastrophen, Terroranschläge), bei der zivilen Luftraumüberwachung oder Such- und Rettungseinsätzen auf hoher See zu. Bei Themen, die zentralere Bedeutung für das Großmachtimage Russlands haben, beschränkt sich die Zusammenarbeit bisher eher auf die niedrige Ebene des Dialogs: vertrauensbildende Maßnahmen, Erfahrungsaustausch und Erarbeitung gemeinsamer Einschätzungen. So werden im Rahmen der gemeinsamen „Arbeitsgruppe für Verteidigungsreform“ in erster Linie ökonomische Aspekte der Reform wie Budgetierung und Finanzierung besprochen. Sensible Aspekte wie zivile Kontrolle über das Militär oder die Aufstellung von Truppenteilen und Ausrüstung wird dage-

gen ausgeklammert. Zwar lässt sich die Erarbeitung gemeinsamer Einschätzungen und Konzepte in zentralen sicherheitspolitischen Bereichen (Anti-Terror-Kampf, Peacekeeping) als wichtige Errungenschaft des NRC werten; schließlich sind nur auf dieser Basis in Zukunft gemeinsame Aktionen möglich, die mehr als bloßen ad-hoc-Charakter haben. Dennoch wird damit das „Papierstadium“ noch nicht überschritten. Selbst eher „spektakuläre“ Fortschritte, wie die Unterzeichnung des *Status of Forces Agreement* im Mai 2005 oder die Zusammenarbeit auf der praktischen und operativen Ebene – wie die Bereitstellung von Geheimdienst-Informationen im Anti-Terror-Kampf oder die Teilnahme Russlands an der NATO-Operation *Active Endeavor* - sind mit dem Großmachtanspruch Russlands vereinbar. Schließlich stellen sie keine asymmetrischen, erzwungenen Zugeständnisse Russlands dar. Der Vorwurf des *bandwagoning*, der aus radikalen Kreisen des sicherheitspolitischen Establishments manchmal zu hören ist, trifft daher nicht zu. Weder wird durch diese Aktionen Russlands Handlungsautonomie eingeschränkt, noch beziehen sie sich auf den beanspruchten Einflussraum der GUS.

- Die Kooperation Moskaus mit Brüssel kann zu einem dadurch erklärt werden, dass sie in bestimmten Bereichen klare Vorteile für Moskau mit sich bringt. So half der Kampf der USA und ihrer Verbündeter und später der ISAF in Afghanistan, Russlands verwundbare Flanke an der Südgrenze zu stabilisieren. Dies erklärt die Hilfeleistungen Russlands durch Geheimdienst-Informationen, Transit- und Überflugrechte für NATO-Staaten oder das Drängen Russlands nach einer Zusammenarbeit gegen den Drogenschmuggel an der afghanischen Grenze. Vorteile verspricht sich Moskau auch aus Maßnahmen, die die Interoperabilität der russischen Truppen und Ausrüstung mit NATO-Standards fördern soll. Dadurch kann es leichter an gemeinsamen Aktionen teilnehmen, v.a. aber eröffnet sich Moskau damit die Möglichkeit, die Verluste am Rüstungsmarkt nach der Osterweiterung zu begrenzen bzw. seine Exporte möglicherweise gar auszubauen. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Zusammenarbeit die allgemeine Chance eröffnet, verstärkte Einblicke in die Entscheidungsprozesse der Allianz zu erzielen und diesen unter Umständen auch ohne Vetorecht zu beeinflussen (*soft balancing*).
- Vor allem aber ist Moskaus Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der übergeordneten Strategie Putins zur Erlangung des Großmachtstatus zu sehen. Dahinter steht eine realistischere Einschätzung der Ressourcen Russlands und daraus folgend eine Neubewertung der außenpolitischen Instrumente. Putin richtete den Fokus weg von den relativ erfolglosen Bemühungen des externen *balancing* der Primakov-Ära. Solange Russland nicht über die nötigen Ressourcen bzw. adäquaten Partner verfügt, um eine solche Gegenmacht aufzubauen, seien die Kosten höher als der Nutzen einzuschätzen. Priorität sei statt dessen auf das interne *balancing* zu legen, wobei der Schwerpunkt beim Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft liegt. Diese Akzentverschiebung hin zur „Ökonomisierung“ der russischen Außen- und Sicherheitspolitik bedingt die Entwicklung vorteilhafter Beziehungen zu den westlichen Ländern; schließlich stellen diese die wichtigsten wirtschaftlichen Modernisierungspartner Russlands dar. Hindernisse, die diesem Ziel im Wege stehen, sind- soweit möglich – aus dem Weg zu räumen und negative *spillover*-Effekte von Einzelfragen auf das übergeordnete Ziel zu verhindern. Vor diesem Hintergrund erhält die Zusammenarbeit mit der transatlantischen Allianz einen neuen, primär instrumentellen Stellenwert. So diente die relativ schnelle Normalisierung der Beziehungen zur NATO gleich nach Putins Amtsantritt dazu, eine Annä-

herung an die USA zu vermitteln, die Russland damals als zweitrangige, zu ignorierende Macht behandelten. Dieselbe Logik steht hinter der relativ moderaten Reaktion auf das Überschreiten der „rote Linie“ – der Aufnahme der drei baltischen Staaten in die NATO. Eine Gegenreaktion aus „zahnlosen“ rhetorischen Drohungen hätte die Osterweiterung nicht verhindern können, sondern nur die Schwäche Russlands demonstriert und damit den Großmachtanspruch des Landes mehr beschädigt als gestärkt. Folglich erklärte Putin bereits 2001, dass er in Bezug auf den Prager Gipfel keine hysterische Anti-NATO-Kampagne wolle.<sup>8</sup> Zugleich ergibt sich daraus aber auch, dass konfrontatives Verhalten nicht prinzipiell ausgeschlossen wird. Sobald Russland über die nötigen Ressourcen verfügt und seine Abhängigkeit vom Westen geschwächt hat, kann dies durchaus ein Mittel der Wahl russischer NATO-Politik werden. Tatsächlich verstärkt Moskau seit 2003 seine Bemühungen, den GUS-Raum zu dominieren. So wurde die CSTO 2003 zu einer kollektiven Verteidigungsallianz ausgebaut, ein militärischer Beistandspakt mit Usbekistan unterzeichnet sowie die erste neue Militärbasis Russlands seit dem Ende des Kalten Krieges in Kirgistan errichtet. Auch gelang es Russland, Usbekistan aus der pro-NATO-Gruppe GUUAM herauszulösen und in einem militärischen Beistandspakt an sich zu binden.

- Die Logik des Putinschen Großmachtbestrebens bedingt desweiteren eine realistischere Einschätzung der NATO. Sie wurde vom Präsidenten von Beginn an als zumindest in der mittleren Perspektive zentrale Sicherheitsorganisation des Kontinents anerkannt. Ein Russland, das auf dem Kontinent eine wichtige sicherheitspolitische Rolle spielen will, muss mit dieser interagieren; ein Ignorieren derselben stellt vor dem Hintergrund mangelnder Alternativen keine passende Strategie dar. Dies bedeutet aber nicht, dass Moskau die NATO als Kern der von ihr präferierten Sicherheitsarchitektur Europas sieht. Nach wie vor wünscht es sich ein kollektives, gesamteuropäisches Sicherheitssystem, auch wenn der OSZE-Traum ausgeträumt ist. Daraus ergeben sich ambivalente Parameter: Zum einen schafft die Einschätzung der NATO als realer Faktor der europäischen Sicherheitspolitik Anreize, mit dieser zu kooperieren. Zum anderen darf die Zusammenarbeit nicht zu weit gehen, da damit eine prinzipielle Akzeptanz der NATO in ihrer jetzigen Form verbunden wäre. Dies wiederum würde den Großmachtanspruch Russlands beschädigen.
- Darüber hinaus mangelt es ihr an einer festen Basis gemeinsamer Interessen, geschweige denn Werten. Zwar existiert ein objektiver Kooperationsbedarf beider Seiten in vielen Bereichen. Darüber hinaus schien es nach dem 11. September, als begründe der internationale Terrorismus auch tatsächlich eine Logik gemeinsamer Interessen, die die alten Feindbilder und Rivalitäten erfolgreich überlagern könnte. Entsprechend des *balance-of-threats*-Ansatzes würde dies erklären, weshalb Moskau auf die Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Allianz ohne die Versuche der Gegenmachtbildung reagiert. Aber spätestens seit den „farbigen Revolutionen“ in Georgien und der Ukraine, die zur Neuausrichtung des außenpolitischen Kurses dieser Länder – in Richtung EU und NATO – führten, scheint die alte Rivalität erneut an die Seite gemeinsamer Bedrohungen zu treten. Dies verweist auf das Grundproblem russischer NATO-Politik. Die prinzipielle Frage nach dem Status der Allianz für Russland ist bis heute nicht geklärt. Zwar hat das alte Feindbild einer direkten militärischen Bedrohung in der russischen

---

<sup>8</sup> Zit. nach: Forsberg, a.a.o., S. 339.

Führung weitgehend ausgedient; was an seine Stelle treten soll, ist aber noch ungeklärt. Eine klare Positionierung zwischen Partnerschaft oder Rivalität wurde bislang nicht vorgenommen. Dies ist auch deshalb so schwer, da die NATO sich selbst in einem multiplen Transformationsprozess befindet, der auf russischer Seite zu großer Unsicherheit führt. Angesichts einer unklaren Positionierung Russlands können Aktionen der Allianz – wie die Osterweiterung – daher nur leicht zu einer Revitalisierung alter Feindbilder führen und damit zu einer verstärkt konfrontativen Politik führen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die russische Kooperation mit der NATO auf einem fragilen Fundament beruht. Es fehlt ihr nicht nur an einem ausreichenden Maß gemeinsamer Interessen, sondern – was noch schwerer wiegt – an einer gemeinsamen Vision. Solange die Vorstellungen Moskaus und Brüssels hinsichtlich der Entwicklung des europäischen Sicherheitssystems grundlegend divergieren und der Status beider Seiten zueinander ungeklärt ist, wird die Zusammenarbeit weiterhin volatil bleiben. Bei einem Machtzuwachs Russlands zu einer realen Großmacht ist daher ein erneuter Rückfall in konfrontative Politik nicht auszuschließen. Dies gilt um so mehr, als die Errungenschaften der Kooperation selbst noch bei weitem nicht stark genug sind, um diese Wechselfälle ausgleichen zu können. Die vielbeschworene Partnerschaft zwischen Moskau und Brüssel lässt sich damit am ehesten als selektives Engagement unter der Beibehaltung prinzipieller Rivalität bezeichnen.

## **Russland und die OSZE: Kooperation und Konflikt - eine veränderte Partnerschaft<sup>1</sup>**

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges präsentierte sich die KSZE als einzige europäische Institution, der neben den USA und Kanada, alle europäischen Staaten und Nachfolgestaaten der Sowjetunion als gleichberechtigte Mitglieder angehörten. Trotz sich herausbildender eigener Interessenlagen in Bezug auf den ehemaligen sowjetischen Raum und Teilen Osteuropas verfolgte Russland in den ersten Jahren eine kooperative Politik, die darauf ausgerichtet war, die KSZE/OSZE zur wichtigsten europäischen Sicherheitsorganisation auszubauen und sich darin eine zentrale Rolle zu sichern.

Die Entscheidung zur Osterweiterung vor allem der NATO aber auch der Europäischen Union und die Entwicklung gegensätzlicher Interessenlagen zwischen Russland und den westlichen Staaten führte Mitte der 90er Jahre in Moskau zu einer veränderten Sicht der Möglichkeiten und Grenzen der Organisation, wobei weiterhin in vielen Bereichen eine kooperative Politik verfolgt wurde. Seit dem Ende der neunziger Jahre zeigt sich Russland jedoch gegenüber der OSZE zunehmend kritisch. In den letzten Jahren hat Moskau sogar wiederholt die Existenz der Organisation in Frage gestellt und weitreichende Reformen in Bereichen gefordert, die für viele westliche OSZE-Mitglieder zu unverzichtbaren Kernfeldern der Organisation gehören.

Der Vortrag beleuchtet die Hintergründe für diese Entwicklungen und stellt Überlegungen zur gegenwärtigen russischen Haltung gegenüber der OSZE an.

### **Die Hochphase : Ambitionierte KSZE Politik und beginnende Gegensätze – der Beginn der neunziger Jahre**

In den ersten Jahren nach seiner Staatsgründung verfolgte Russland eine weitgehend kooperative Politik gegenüber der KSZE/OSZE. Diese zeigte sich unter anderem in der Akzeptanz einer ganzen Anzahl von weitreichenden Verpflichtungen in der Menschlichen Dimension, die unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion nicht kontrovers erschienen. Moskau kooperierte in dieser Phase auch mit westlichen Mitgliedsstaaten in wichtigen Fragen, die später zu Konfliktbereichen gehören sollten, darunter etwa die Suspendierung der OSZE Mitgliedschaft Rest-Jugoslawiens 1992.

Unmittelbar nach der Gründung der Russischen Föderation, strebte Moskau die Stärkung der KSZE zu einem Gremium operativer Politik und ihre Institutionalisierung zur wichtigsten europäischen Sicherheitsorganisation an. Die neue KSZE sollte umfassende sicherheitspolitische Funktionen und eine zentrale und koordinierende Rolle gegenüber anderen europäischen Organisationen erhalten, in denen Russland nicht vertreten war, in erster Linie NATO, WEU und EU.

1994 legte Moskau, auch in Reaktion auf die einsetzende Diskussion um die NATO Osterweiterung Vorschläge zur Transformation der KSZE in eine internationale Organisation vor, deren Mitglieder bindende Verpflichtungen eingehen sollten. Als Führungs- und Entschei-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

dungsgremium sollte ein KSZE Exekutivrat dienen, in dem die ständigen Mitglieder – darunter Russland selbst – vergleichbar dem UN Sicherheitsrat Vetorecht genießen sollten.

Gleichzeitig begann Russland in Bezug auf das östliche Europa und die sowjetischen Nachfolgestaaten ab Ende 1992 zunehmend eigene außenpolitische Ziele zu formulieren. Es definierte den postsowjetischen Raum als Sphäre vitaler Interessen (*Nahes Ausland*), in dem Einflüsse und Interventionen westlicher, regionaler und multilateraler Akteure begrenzt bleiben sollten. Die Ende 1993 formulierte russische Militärdoktrin betonte dementsprechend die Vermeidung direkter oder indirekter Einflussnahmen – etwa über multilaterale Organisationen – des Westens im *Nahen Ausland*. Stattdessen widmete sich Russland der Entwicklung der GUS und dem Ausbau der Organisation zu einem Instrument zur Reintegration dieses Raums.

Beispiele für diese Politik im KSZE/OSZE Kontext sind Bestrebungen Russlands, eine dominante Rolle in den Prozessen zur Regelung der Konflikte um Nagorno-Karabach und Süd-ossetien zu spielen, was zu Rivalitäten mit der ebenfalls vermittelnden OSZE führte. Auch Versuche Moskaus, die KSZE/OSZE zur Legitimierung und Finanzierung von *Peacekeeping Operationen* der GUS zu bewegen ("third party peacekeeping") trugen diesen Interessen Rechnung.

### **Die Zwischenphase: Herausbildung von stärkeren Gegensätzen – Mitte und Ende der neunziger Jahre**

Die weitere Entwicklung der Beziehung Russlands zur KSZE/OSZE fand Mitte der neunziger Jahre vor dem Hintergrund wichtiger euro-atlantischer Entscheidungsprozesse statt.

Die Debatte um die NATO-Osterweiterung wurde zu einem Hauptstreitpunkt zwischen Russland und dem Westen. Die von Russland auf dem Budapester Gipfeltreffen der OSZE 1994 initiierte Diskussion über ein gemeinsames europäisches Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert war ein Versuch, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken und der OSZE trotz gegenteiliger Tendenzen doch noch eine wichtige Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu sichern. Der Vorschlag, eigene OSZE Kapazitäten für Peacekeeping-Operationen aufzubauen, war gegen die faktische Dominanz der NATO in diesem Bereich gerichtet.

Diesen ambitionierten Zielen wurde die nach mehrjährigen Verhandlungen Ende 1999 auf dem OSZE Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedete Charta für Europäische Sicherheit in kaum einer Weise gerecht. Sie macht zwar Aussagen zur OSZE als flexiblen koordinierenden Rahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen, hatte jedoch keinen bindenden Charakter und schrieb auch keine Arbeitsteilung zwischen den Organisationen fest.

Die Absage des Westens an die Errichtung eines gemeinsamen Sicherheitssystems und die Umkehrung der Rangfolge der euro-atlantischen Organisationen zugunsten einer Erweiterung von NATO und EU stellte entscheidende Weichen. Für Russland brachte dieser Prozess die Erkenntnis über die Begrenztheit dessen, was durch die OSZE zu erreichen war. Beobachter sprachen sogar von einer zunehmenden „OSZE Verdrossenheit“ in Moskau.

In der Folge verlagerte sich auch der Fokus der russischen Europa-Politik zunehmend weg von der OSZE. Gleichzeitig wurden Problempunkte in den euro-atlantischen Beziehungen durch Schritte zur Regelung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO – 1997

NATO-Grundakte – sowie das 1997 in Kraft tretende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU zum Teil abgemildert.

Trotz des relativen Bedeutungsverlustes der OSZE für die russische Außenpolitik kooperierte Russland in dieser Phase innerhalb der Organisation in vielen Bereichen mit den westlichen Mitgliedern. So stimmte Moskau etwa von 1995 bis 1999 der Errichtung von insgesamt 11 OSZE Langzeitmissionen zu. Dabei befanden sich sieben dieser neuen Missionen im postsowjetischen Raum, darunter die 1995 in Russland selbst errichtete OSZE Assistenzgruppe in Tschetschenien.

### **Die Gegenwart: Zunahme der Konflikte und die Infragestellung der OSZE durch Russland seit Ende der neunziger Jahre**

Während die OSZE ihre Präsenz seit dem Ende der neunziger Jahre in einigen ihrer Mitgliedsstaaten weiter ausgebaut sowie das Spektrum ihrer Aktivitäten durch das Engagement in neuen Tätigkeitsfeldern – u. a. Kampf gegen den Terrorismus, Aktivitäten in der Ökonomischen & Ökologischen Dimension, Polizeireform, Grenzen – schrittweise ausgeweitet hat, hat sie gleichzeitig als europäische Sicherheitsorganisation an Bedeutung verloren. Zudem sind die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Mitgliedergruppen deutlicher hervorgetreten. Unterschiedliche Entwicklungen prägten die gegenwärtige Haltung Russlands zur OSZE.

Viele Beobachter bewerten die Kosovo Krise als eine Art Wendepunkt in der Entwicklung der russischen Haltung gegenüber der OSZE. Den vom norwegischen Vorsitz beschlossenen Rückzug der *OSCE Verification Mission* aus dem Kosovo Anfang 1999 interpretierte Moskau als eine Instrumentalisierung der Organisation durch den Westen, um eine militärische Intervention durch die NATO (März-Juni 1999) zu ermöglichen, die nicht durch den UN Sicherheitsrat abgesichert war und von Russland klar abgelehnt wurde. Der Ausschluss Russlands aus dem OSZE-internen Entscheidungsprozess in dieser Frage bewirkte einen Vertrauensverlust.

In eine ähnliche Richtung wirkte die Schließung der OSZE Missionen in Estland und Lettland im Dezember 2001. Die Abwicklung dieser Missionen, deren Hauptfokus die Situation der russischen Minderheiten in beiden Ländern bildete, erfolgte ebenfalls gegen den Willen Russlands.

Der Terroranschlag vom 11. September 2001 führte wiederum zu einer Annäherung zwischen den USA und Russland und einem zeitweiligen Schulterchluss in der *Allianz gegen Terror*. Er leitete eine Phase der Kooperation zwischen Russland und dem Westen ein, der die durch die Kosovo Krise entstandene Spaltung teilweise abmilderte. Der Anschlag setzte auch eine der Themen, die bis heute die weitestgehende Übereinstimmung unter den OSZE Mitgliedsstaaten genießen, den Kampf gegen den Terrorismus, auf die operative Agenda der OSZE.

Trotz fortgesetzter Kritik an den weitergehenden Erweiterungen von NATO und EU, betrieb Russland unter Präsident Putin den Ausbau der Beziehungen zu beiden Organisationen: 2002 wurde der NATO-Russland Rat als Forum für verstärkte Kooperation und politischen Dialog über Sicherheitsfragen errichtet, was zu einer Abschwächung des Bedrohungsbildes der NATO beitrug. Mit der EU baute Russland seine ökonomische Kooperation aus – was angesichts der vielfach festgestellten „Ökonomisierung“ der russischen Außenpolitik stetig an

Bedeutung gewann – und entwickelte Vorschläge zu einer weiterführenden Zusammenarbeit (Wegekarten zu den vier gemeinsamen gesamteuropäischen Räumen, 2004).

Im Bereich der OSZE wurde der Wechsel zu westlich orientierten Regimen durch die sogenannten Rosen Revolution in Georgien 2003 und die Orangefarbene Revolution in der Ukraine 2004 sowie die Rolle der Organisation bei diesen Entwicklungen (kritische Bewertung der den Protestbewegungen vorangegangenen Wahlen) von Russland als bedrohlich wahrgenommen. Dies prägte mit die Wahrnehmung der OSZE als ein von westlichen Interessen und Werten dominierter *agent of change* in der russischen Einflussphäre. Bereits vor diesen Entwicklungen hatte die Kritik von OSZE/ODIHR am Verfassungsreferendum in Tschechien (März 2003) und den Russischen Präsidentschaftswahlen (März 2004) in Moskau negative Reaktionen hervorgerufen.

Die zunehmenden Interessengegensätze zwischen Russland und den westlichen Mitgliedsstaaten haben sich in den letzten Jahren innerhalb der OSZE weiter ausgeprägt. Konflikte äußerten sich unter anderem in mehrmaligen Budgetkrisen (2002, 2005, 2007), im russischen „Veto“ gegen eine Verlängerung der OSZE Grenzbeobachtungsmission in Georgien 2004 und Forderungen Russlands, Projekte, welche durch freiwillige Zahlungen einzelner Mitgliedsstaaten finanziert werden, einer stärkeren Kontrolle auch der übrigen OSZE-Staaten zu unterwerfen. Weitere Beispiele sind die zunehmende Kritik Moskaus an ODIHR und den Langzeitmissionen der OSZE sowie die Unterstützung von Bemühungen, Mandate von vielen Missionen zulasten der Menschlichen Dimension auf die Ausführung technischer, ökonomischer und sozialer Projekte zu begrenzen.

Seine weitreichende Kritik an der OSZE hat Moskau in den letzten Jahren wiederholt im Zusammenschluss mit politisch nahe stehenden GUS Staaten geäußert, so in der Moskauer Erklärung vom Juli 2004 und dem Astana Aufruf vom September 2004. Diese Kritik konzentriert sich auf folgende Bereiche:

- Eine einseitige geographische Verteilung der OSZE Langzeitmissionen in Staaten „East of Vienna“ mache die OSZE zu einem Instrument, mit dem eine Staatengruppe anderen Mitgliedern einseitig Verpflichtungen auferlege. Dadurch würde das Prinzip der Gleichheit von Mitgliedsstaaten verletzt.
- Die OSZE Langzeitmissionen seien zu teuer und ineffizient. Ihr einseitiger Fokus auf eine Kritik der Menschenrechtssituation beeinträchtige die nationale Souveränität der Gastländer und laufe am Kern ihres Auftrages, nämlich der praktischen Unterstützung der Gastregierungen in verschiedensten Bereichen, vorbei. Daraus folgt die Forderung nach einer stärkeren Reglementierung und Beaufsichtigung der Missionen.
- OSZE wende doppelte Standards an, u. a. indem sie ihre Aufmerksamkeit selektiv auf Probleme in bestimmten Staaten richte und die in anderen ignoriere. In diesem Kontext wird vor allem auch die Wahlbeobachtung von ODIHR kritisiert: Sie beruhe auf politisierten Standards. ODIHR solle zusammen mit GUS gemeinsame „objektive“ Evaluierungskriterien für die Wahlbeobachtung entwickeln und die Bewertung der Wahlen mit der GUS koordinieren.
- Die OSZE Aktivitäten in den drei Dimensionen seien ungleichgewichtig: Die Menschliche Dimensionen (demokratische Prinzipien, Menschenrechte, Medienfrei-

heit, freie und faire Wahlen) dominiere eklatant, während die Ökonomische & Ökologische sowie die Politisch-Militärische Dimensionen vernachlässigt würden.

- Durch die einseitige Konzentration der OSZE auf periphere Sicherheitsfragen seien ihre Kapazitäten, sich den tatsächlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa zu widmen, eingeschränkt. Notwendig seien eine stärkere Konzentration auf die Bekämpfung von Terrorismus, organisiertem Verbrechen und politischem Extremismus, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel und insgesamt ein Ausbau der Aktivitäten in den Ökonomischen & Ökologischen und Politisch-militärischen Dimensionen.

Russland fordert eine drastische Reform der OSZE und hat dies bereits wiederholt mit öffentlichen Überlegungen über einen möglichen Rückzug aus der Organisation verbunden. Westliche Mitgliedsstaaten haben den Forderungen Russlands und nahe stehender GUS Staaten zwar Rechnung getragen, indem sie der Errichtung eines „*Panel of Eminent Persons*“ zustimmten und dieses beauftragten, Vorschläge zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der OSZE vorzulegen. Auch zeigten die westlichen Mitglieder Bereitschaft, Reformen im Bereich von Administration, Management, der Stärkung der Rolle des Generalsekretärs, der verstärkten Transparenz des Haushaltsprozesses, der Vertiefung konsultativer Prozesse und einiger anderer Felder durchzuführen.

So verabschiedeten und bestätigten die OSZE Staaten auf ihrem Ministerratstreffen im Dezember 2006 eine ganze Reihe solcher Beschlüsse zur „Stärkung der Effektivität der Organisation“. Insgesamt schränken diese Maßnahmen jedoch nur in relativ geringem Masse die Flexibilität der Organisation in vielen Feldern bzw. ihre Aktivitäten in der Menschlichen Dimension ein. Zudem machten viele westliche Staatenvertreter während des Brüsseler Ministerratstreffens deutlich, dass aus ihrer Perspektive der Reformprozess der OSZE damit abgeschlossen sei, eine Sichtweise, die von Russland nicht geteilt wird.

### **Fazit**

In vielerlei Hinsicht besteht aus westlicher Perspektive eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE darin, die früheren Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes – v. a. diejenigen, die nicht zu EU Mitgliedern wurden – auf dem Weg zur demokratischen Transformation und rechtstaatlicher Konsolidierung zu begleiten. Dabei besetzt die OSZE in westlichen Konzepten eine Reihe sogenannter „weicher“ Sicherheitsbereiche, wie Konfliktprävention, ziviles Krisenmanagement, Aufbau von Institutionen und Unterstützung bei der Transformation in rechtstaatliche Bürgergesellschaften, was unter anderem Tätigkeitsfelder wie Wahlbeobachtung, Polizeireform, Medienfreiheit, Minderheiten- und Frauenrechte einschließt.<sup>2</sup> Dort wo es um sogenannte „harte“ Sicherheitsthemen geht, ist die OSZE trotz einer Reihe von einvernehmlichen Aktivitäten in Bereichen wie Anti-terrorismus und Kooperation in anderen politisch-militärischen Bereichen (u.a. Neutralisierung von militärisch genutzten Treibstoffen, Zerstörung obsoleter militärischer Waffenarsenale, KSE, *Confidence- and Security Building Measures*), Kampf gegen die organisierte Kriminalität und dergleichen) weitaus weniger relevant.

Die obigen Ausführungen zeigen wie die OSZE, vor allem aufgrund der Marginalisierung von sicherheitspolitischen Elementen, für Russland in den neunziger Jahren schrittweise an

---

<sup>2</sup> Zum Teil widersprüchlich erscheint dabei, dass die EU in den letzten Jahren ihr Instrumentarium in vielen dieser Bereiche ausgebaut hat und dadurch teilweise auch im OSZE Raum in Konkurrenz zur Organisation getreten ist

Bedeutung verloren hat. Im Rahmen der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsarchitektur sind die Interessen Russlands an der OSZE recht beschränkt. Vitale Sicherheitsinteressen deckt Russland – ebenso wie der Westen – nicht über die Organisation ab. Viele der vom Westen traditionell der OSZE zugeteilten Bereiche interpretiert Russland als zum Teil bedrohliche Interventionen. Bei anderen traditionellen OSZE Arbeitsfeldern wie Vermittlung in innerstaatlichen Konflikten ist das Interesse bestenfalls gemischt: Im Fall Nagorno Karabachs ist Russland bestrebt, das OSZE-Primat zu wahren, während Moskau die OSZE in Südossetien-Konflikt eher nutzt, um über das Konsensprinzip eine Veränderung des gegenwärtig russisch dominierten Vermittlungsformats zu verhindern. Hier wie auch in Bezug auf den Transnistrien-Konflikt legitimiert die Beteiligung der OSZE in gewisser Weise die Rolle Russlands in den Vermittlungsprozessen.

Tatsächlich stellt sich angesichts wiederholter öffentlicher Infragestellung der weiteren OSZE Mitgliedschaft Russlands durch politische Entscheidungsträger – wie etwa durch Außenminister Lavrov während und nach dem jüngsten Ministerratstreffen in Brüssel – die Frage nach den verbleibenden russischen Interessen an der Organisation:

Nach wie vor ist die OSZE im euro-atlantischen Raum die einzige Organisation, welche Russland, die USA, die Europäische Union und auch alle anderen sowjetischen Nachfolgestaaten, als gleichberechtigte Teilnehmer einschließt. Im Zusammenspiel mit ihrem weit gefassten Sicherheitsbegriff bietet die Organisation damit einen Rahmen für politischen Dialog und Abstimmung in vielen Bereichen. Obwohl das Aktivitätsvolumen der OSZE in vielen der Tätigkeitsfelder, denen Russland Priorität einräumt, relativ begrenzt ist können in der Organisation auf konzeptioneller Ebene Argumente und Vorschläge vorgebracht und koordiniert werden. Die OSZE dient gleichzeitig als Forum für einen informellen Dialog mit der euro-atlantische Gemeinschaft und als willkommene Bühne für politische Botschaften.

Über die OSZE kann Russland auch bestimmte Themen wie zum Beispiel die Situation der russischen Minderheit im Baltikum auf internationaler Ebene präsent halten – auch wenn gerade diese Frage in letzter Zeit zunehmend auf EU Ebene thematisiert wird.

Zwar versucht Russland, mit Ausnahme des Nagorno Karabach-Konflikts, die Rolle der OSZE bei der Regelung von innerstaatlichen Konflikten in der GUS begrenzt zu halten, jedoch ermöglicht ihre Involvierung in den Konflikt auch teilweise den Erhalt von existierenden Vermittlungsformation, von denen Russland als dominierender Akteur durchaus profitiert.

Durch den weiten Sicherheitsbegriff und die breiten Tätigkeitsfelder der Organisation, besteht die Option, bei unterschiedlichsten Arten von Krisen, ad hoc auf die OSZE zurückzugreifen.

Schließlich werden negative Kostenkalkulation gegenüber der OSZE teilweise dadurch begrenzt, dass Russland im Tauziehen um gegenwärtige Politik und zukünftige Richtung der OSZE durch das Konsensprinzip über ein faktisches Veto verfügt mit dem es in vielen Bereichen unwillkommene Entwicklungen verhindern kann.

Die oben genannten Interessensfelder und Elemente erscheinen allerdings kaum zentral. Letztlich sollte das russische Interesse an der OSZE auch über den engeren Bezug zur Organisation selbst hinaus im Gesamtzusammenhang mit der Politik gegenüber dem Westen und entsprechenden Abwägungen gegenseitiger Interessen hinsichtlich multipler Themen und Bereiche der gemeinsamen Agenda gesehen werden.

Insgesamt steht die OSZE heute angesichts des fortdauernden Konflikts über ihre Aufgaben, Reformrichtung und Zukunft an einem kritischen Punkt. Einem Austritt Russlands würden mit Sicherheit auch andere GUS Staaten folgen und damit möglicherweise einem Zusammenbruch der Organisation Vorschub leisten. Umgekehrt würde die Einschränkung ihrer Aktivitäten auf die von der GUS Gruppe vorgeschlagenen Bereiche die Organisation letztlich in die politische Bedeutungslosigkeit katapultieren. In der Tat stehen die OSZE Staaten heute vor der Herausforderung, einen neuen gemeinsamen Konsens für die künftige Rolle der Organisation im europäischen Sicherheitsgefüge aushandeln zu müssen.

### **Ausgewählte Literatur:**

Wolfgang Zellner: Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment. In: Cambridge Review of International Affairs, Jg. 1, Nr. 3, Oktober 2005, S. 389-402.

Victor-Yves Ghebali: Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations. In: Cambridge Review of International Affairs, Jg. 1, Nr. 3, Oktober 2005, S. 377-388

Emily Haber: Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem – Elf Thesen, In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hg.), OSZE Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2005, S. 35-42.

Bobo Lo: Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term. NUPI, August 2006, S. 57-77.

Dov Lynch: Walking the Tightrope: The Kosovo Conflict and Russia in European Security. In: European Security, Volume 8, 1999, No 4, 57-83.

#### OSZE Dokumente:

OSCE Istanbul Summit 18-19 November 1999. Charter for European Security Istanbul, November 1999.

Moscow Declaration: PC.DEL/630, 8 July 2004

Astana Appeal. SEC.DEL/225, 16 September 2004.

Common Purpose. Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 27 June 2005.

OSCE Ministerial Council Brussels: Decision No. 18/06 Further Strengthening the Effectiveness of the OSCE Executive Structures. MC.DEC/18/06, 5 December 2006.

OSCE Ministerial Council Brussels: Decision No. 19/06 Strengthening the Effectiveness of the OSCE. MC.DEC/19/06, 5 December 2006.