

Europas Reifeprüfung am Schwarzen Meer: das Kräftemessen in Georgien fordert die Emanzipation der europäischen Russland- und Ostpolitik

Bauer, Thomas; Grotzky, Daniel; Isic, Mirela

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, T., Grotzky, D., & Isic, M. (2008). *Europas Reifeprüfung am Schwarzen Meer: das Kräftemessen in Georgien fordert die Emanzipation der europäischen Russland- und Ostpolitik*. (CAP Aktuell, 4/2008). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Forschungsgruppe Europa. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196311>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thomas Bauer, Daniel Grotzky und Mirela Isic

Europas Reifeprüfung am Schwarzen Meer

Das Kräfteressen in Georgien fordert die Emanzipation der europäischen Russland- und Ostpolitik

Die aktuelle Entwicklung im Kaukasus belegt, wie rasch ungeklärte Krisen in den Peripherieregionen der ehemaligen Machtblöcke des Kalten Krieges zu handfesten militärischen Konflikte werden können, die eine überregionale destabilisierende Wirkung ausstrahlen. Auch wenn sich die Lage nach einem von den Europäern vermittelten Waffenstillstand wieder beruhigt, so wird der georgisch-russische Konflikt um Südossetien und Abchasien die Weltgemeinschaft noch auf lange Sicht beschäftigen. Der verbale Schlagabtausch zwischen den USA und Russland zeigt, dass die Implikationen der Krise größer sind: So unterzeichnete Polen zwei Wochen nach Beginn der militärischen Auseinandersetzung in Georgien einen Vertrag mit den USA über die Stationierung von Abfangraketen als Teil des US-Raketenabwehrschirms auf seinem Territorium. Die Ukraine hat Washington die Nutzung seines Raketenfrühwarnsystems angeboten, Russland drohte umgehend mit ernsthaften Konsequenzen, und setzte fürs erste seine Beziehungen zur NATO auf Eis.

Überregionale Auswirkung

Oberflächlich betrachtet handelt es sich bei dem Konflikt im Kaukasus um eine Auseinandersetzung über die Interpretation und Umsetzung territorialer Integrität, staatlicher Souveränität und den Schutz ethnischer Minderheiten in einem multiethnischen Gebiet. Im Kern stellt er sich jedoch als der Versuch internationaler Akteure dar, ihren Einfluss auf die Peripheriegebiete des Kalten Krieges auszuweiten. Die Vorgänge in Georgien und das diplomatische Folgespiel in den Vereinten Nationen stehen stellvertretend für die Neuordnung der Machtverhältnisse im Schwarzmeerraum, und die Verteilung der Einflussphasen in einem Gebiet sich überlappender Nachbarschaftsräume von EU, NATO und Russland.

Verteilung von Einflussphasen

Die Akteure und ihre Interessen:

Russland, die USA und die Europäische Union

Russland begreift sich als überregionale Hegemonialmacht. Dieses Selbstverständnis fußt auf tradierten sowjetischen Denkmustern und Strukturen im post-sowjetischen Raum, aber auch auf einem auf Ressourcenreichtum und Nationalismus beruhendem, neu gewonnenem Selbstbewusstsein Moskaus. Westliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse im „nahen Ausland“ wird als direkte Bedrohung betrachtet. Daher ist die Zurückdrängung der seit den 1990er Jahren verstärkt wahrnehmbaren westlichen Einwirkung auf den ehemaligen sowjetischen Geltungsraum, die als Provokation oder sogar Demütigung in Moskau verstanden wird, zu einem zentralen außenpolitischen Ziel geworden. Mitte Juli 2008 legte Präsident Dmitri Medwedew ein Konzept für die zukünftige Ausrichtung der russischen Außenpolitik vor. Darin betonte die Führung des Landes ihre ablehnende Haltung gegenüber der NATO-Osterweiterung und erteilte damit dem Beitritt Georgiens und der Ukraine zu dem westlichen Verteidigungsbündnis eine

Wiedererstarktes Russland

klare Absage, da sich hieraus eine Isolation Russlands von der Schwarzmeerregion ergeben würde. Die Sicherung des unmittelbaren Peripherieraums sei ein „natürliches nationales Interesse“ Russlands. Ein Vordringen des westlichen Bündnis-systems werde ebenso wenig akzeptiert wie die Stationierung von Komponenten des US-Raketenabwehrschildes in Polen und Tschechien. In diese Richtung zielt auch die einseitige Aussetzung der Anwendung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europe (KSE) durch Moskau im Dezember 2007. Begründet wurde dieser Schritt mit der Weigerung der baltischen Staaten, den KSE-Vertrag zu unterzeichnen, und den US-Plänen zur Stationierung von NATO-Kräften in Rumänien und Bulgarien.

Neues Verhältnis zum Westen

Russland überarbeitet seit geraumer Zeit sein Verhältnis zum Westen im Generellen und zu den USA im Speziellen. Denn nach dem Zerfall der Sowjetunion verloren die zumeist russischen Eliten in Moskau Zugang zu fast einem Drittel des Staatsgebietes und einem Viertel der Rohstoffvorkommen. Nun soll der Einfluss auf den ehemaligen Sowjetraum, dem „nahen Ausland“, nicht nur erhalten, sondern wieder ausgebaut werden, was sowohl die Kontrolle der örtlichen Eliten als auch Zugang zu den Energieträgern und Transportwegen einschließt. Dabei sind Moskau die zumeist westlich orientierten Regierungen in den betreffenden Staaten ein Dorn im Auge. Mit der Offensive in Südossetien meldet sich Russland wieder als Militärmacht auf der Bühne globaler Machtverteilungskämpfe. Vorstöße ins Landesinnere Georgiens, die Abschneidung zentraler Versorgungs- und Kommunikationswege sowie die Propagandaschlacht gegen den georgischen Präsidenten Micheil Saakaschwili zeigen, dass strategische Ziele im Kaukasus erreicht werden sollen. Die russische Militärintervention in Georgien, einer wichtigen Transitregion für Öl und Gas, sollte nicht nur den Status Quo in Südossetien erhalten, sondern zielte ebenso auf die Schwächung der pro-westlichen georgischen Führung, um mittelfristig eine Moskau-freundlichere Regierung in Tiflis etablieren zu können.

Ernüchterte USA

Für die USA ist die Präsenz im Kaukasus und Osteuropa das logische Ergebnis des Transformationsprozesses in den ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes, die sich vor allem gegen Russland absichern wollen. Heute soll die Einflussnahme auf pro-westliche Regierungen in diesen Regionen auch Auswirkungen auf die Krisenherde des Nahen und Mittleren Ostens haben. Die Absicht Washingtons, in Polen und der Tschechischen Republik Komponenten eines US-Raketenabwehrsystems zu stationieren, wird mit dem Schutz vor ballistischen Raketen aus dem Iran begründet. Das wieder erstarkte russische Selbstwertgefühl und die außenpolitische Motivation Moskaus, den amerikanischen Einfluss in Osteuropa einzudämmen, hatten die USA in diesem Fall ebenso unterschätzt wie bei der Überlegung, der Ukraine und Georgien auf dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest eine Beitrittsperspektive zum Bündnis zu geben.

Begrenzter Spielraum

Die abwartende Haltung Washingtons im Fall des Kaukasus-Krieges belegt jedoch, wie wenig Spielraum man in den USA sieht, dem russischen Versuch, seine Einfluss-sphäre auszuweiten, etwas entgegenzusetzen zu können. Zwar leisteten die USA Georgien in der Vergangenheit Militärhilfe und befürworteten den Wunsch nach einem NATO-Beitritt. Doch mit dem Ausbruch der Gewalt wurde schnell klar, dass die USA ihre Unterstützung auf den Transport georgischer Truppen aus dem Irak in ihre Heimat und humanitäre Hilfe beschränken würden. Eine direkte Konfrontation mit Russland galt es zu vermeiden, denn die USA brauchen Russland im UN-Sicherheitsrat als Partner im Atomstreit mit dem Iran und im globa-

len Anti-Terror-Kampf, bei den Verhandlungen über den Nahostkonflikt, für die Stabilisierung des Irak und bei der Eindämmung Nordkoreas.

Offen bleibt, wie sich die amerikanische Politik nach den Präsidentschaftswahlen im November gegenüber Russland verhalten wird. Derzeit wird das Thema Georgien im Wahlkampf von beiden Präsidentschaftsanwärtern zwar emotional besetzt. Wie sehr die Förderung von Demokratie in Georgien und die Heranführung an die NATO Zweck oder Ziel der Wahrung amerikanischer Interessen im Schwarzmeer-Raum sind, bleibt abzuwarten.

Die **Europäische Union** hat erst spät die Signifikanz der „überlappenden Nachbarschaft“ mit Russland erkannt, da sie bis 2005 mit der größten Erweiterung ihrer Geschichte beschäftigt war. Die Kaukasus-Region und auch das östliche Europa stellen zum einen eine wichtige Transitregion für Energielieferungen aus Russland nach Europa dar. Zum anderen sind sie wegen der ungelösten internen Konflikte wie auch der teils schwer belasteten Verhältnisse zu Moskau eine Quelle permanenter Instabilität an den Grenzen der EU. Anstatt von einem „Ring von Freunden“ im Osten umgeben zu sein, droht der EU ein Ring an scheiternden oder autokratischen Staaten, die Quelle von organisierter Kriminalität, Drogen- und Waffenschmuggel sind. Das europäische Interesse an Stabilität kollidiert hier mit der bisherigen Strategie Russlands, regionale Konflikte als „post-sowjetischen Stachel“ gegenüber den Nachbarstaaten eskalieren zu lassen. Das Einschalten der EU in den Konflikt in Südossetien zeigt, dass Europa seine Verantwortung in der Nachbarschaft erkannt hat. Es war ein richtiger Schritt der EU, sich als Vermittler zwischen Russland und Georgien zu engagieren. Die Tatsache, dass beide Konfliktparteien den 6-Punkte-Friedensplan unterschrieben haben, zeigt, dass die EU sich auch als ein eigenständiger Akteur in Krisensituationen behaupten kann. Ob sich dieser Erfolg in ein langfristiges Engagement überträgt, bleibt indes abzuwarten.

EU engagiert ...

Eine Herausforderung stellt jedoch die Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten in der Russland- und Ostpolitik dar. Während Frankreich und Deutschland versucht haben, Schuldzuweisungen zum Gewaltausbruch zu vermeiden, äußerten die Staatschefs von Polen und den baltischen Ländern demonstrativ ihre Solidarität mit Georgien. Auch darüber, ob die EU Truppen nach Südossetien entsenden will, herrscht Uneinigkeit. Hier zeigt sich ein Riss in der strategischen Ausrichtung der EU-Mitgliedstaaten. Viele EU-Staaten sehen ihre Sicherheitsinteressen primär durch USA und NATO vertreten, nicht durch den Ausbau der EU zum Sicherheitsakteur, der eine, wie auch immer geartete, partnerschaftliche Beziehung zu Russland mit einschließt. Eines der größten Defizite der EU besteht im Fehlen einer genuin europäischen strategischen Identität, worunter auch die Handlungsfähigkeit der Union leidet. Umso mehr wird Südossetien zur Bewährungsprobe für die GASP/ESVP in einer EU der 27 Mitglieder und für die zukünftige Schwarzmeerpolitik Brüssels.

... aber ohne strategische Identität

Von der Peripherie zum Nukleus internationaler Politik: der post-sowjetische Nachbarschaftsraum

Die östliche Nachbarschaft Europas ist von post-sowjetischen Strukturen geprägt. Die Energieinfrastruktur ist von Russland abhängig, Teile der Eliten wurden in Moskau ausgebildet, ethnische und staatliche Identität sind durch die sowjetische Nationalitätenpolitik geprägt. Die Staaten der Region unterscheiden sich aber in

ihrem Entwicklungsstand hinsichtlich Demokratie und Marktwirtschaft. Während die Ukraine und Georgien versuchen, eine stärkere Anbindung an die USA und die EU zu erreichen, sind andere Staaten aufgrund ihrer inneren Verfasstheit einseitig von Moskau abhängig (Belarus). Andere können russischen Interessen wenig entgegenzusetzen (Moldova, Armenien) oder verfolgen als Petro-Staat ähnliche Interessen wie Russland (Aserbaidschan).

Ukraine ist entscheidend

Zentral für die Entwicklung der Region ist nicht Georgien, sondern die **Ukraine**. Sie ist mit über 46 Millionen Einwohnern Europas größter Flächenstaat. Das Land hat seit der „oranen Revolution“ weitaus mehr Fortschritte bei den Themen Demokratie und Zivilgesellschaft gemacht als Georgien. Der EU-Beitritt ist schon fast Konsens unter den politischen Eliten des Landes. Dennoch bietet auch die Ukraine Konfliktpotential. So hält Russland am Vertrag zur Stationierung seiner Schwarzmeerflotte in Sewastopol auf der ukrainischen Halbinsel Krim fest, den die Ukraine jedoch nicht verlängern will. Durch Forderungen nach der Berücksichtigung der dortigen mehrheitlich russischsprachigen Bevölkerung des Landes soll die freie Entscheidungsfähigkeit der Ukraine in Bündnisfragen angezweifelt werden. Moskau hat schon in der Vergangenheit versucht, im Ausland lebende Russen politisch zu instrumentalisieren. Unter anderem fordern mehrere russische Politiker die territoriale Wiederangliederung der Krim an Russland. Hinsichtlich eines NATO-Beitritts ist das Land weiter tief gespalten, nicht nur in ein pro-westliches und pro-russisches Lager, sondern auch bezüglich privatwirtschaftlicher Interessen verschiedener Oligarchen und den Ambitionen einzelner Politiker.

Transitregion Georgien

Georgien ist nicht nur ein strategischer Brückenkopf zwischen der an Öl und Gas reichen Region des Kaspischen Meeres und Europa, sondern auch der komplizierteste Knotenpunkt im post-sowjetischen Geflecht. Präsident Micheil Saakaschwili kam 2003 im Rahmen einer Massenbewegung gegen offensichtlich gefälschte Wahlen an die Macht. Seitdem macht Georgien Fortschritte in Sachen Demokratie, das Land strebt in Richtung NATO und EU. Zugleich wird Saakaschwili von Kritikern ein autoritärer Stil vorgeworfen, insbesondere seit er 2007 Demonstrationen mit Polizeigewalt beenden ließ. Und parallel zur Reformpolitik ist die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes ein politisches Ziel. War dies 2004 in Adscharien noch erfolgreich, so ist es nicht gelungen zu einer Lösung über die *de facto* von Russland kontrollierten Regionen Abchasien und Süd-Ossetien zu gelangen. Hier sind russische „Friedenstruppen“ stationiert. Hinzu kommt, dass Moskau die Regionen durch Wirtschaftshilfen, der Ausgabe russischer Pässe und personelle Netzwerke (so besteht ein großer Teil der südossetischen „Regierung“ aus ehemaligen KGB-Mitarbeitern) an sich gebunden hat. Mit Georgien bestand daher schon lange vor der militärischen Auseinandersetzung 2008 ein hoch angespanntes Verhältnis.

Zusätzliche Konfliktherde

Im Kaukasus ist **Armenien** vor allem aufgrund seiner historischen Konflikte mit der Türkei im Westen ein Begriff. Innenpolitisch ist es bislang nicht gelungen zu einem stabilen demokratischen Machtwechsel zu gelangen. Die Isolation gegenüber der Türkei macht dem Land wirtschaftlich zu schaffen. **Aserbaidschan** hingegen boomt und erlebt das weltweit höchste BIP-Wachstum dank umfangreicher Ölressourcen, die ein autoritäres Regime absichern. Beide Staaten streiten sich nach wie vor um die Region Berg-Karabach. **Moldova** beherbergt einen weiteren Konfliktherd. Das Land entstand durch den Hitler-Stalin-Pakt als Abtretung Rumäniens an die UdSSR. Nach dem Zerfall der Sowjetunion spaltete sich das international nicht anerkannte **Transnistrien** ab, wo Moskau durch ein Truppen-

kontingent den Bestand eines auf organisierter Kriminalität fußenden Regimes vor Europas Haustür garantiert. Zentral für Russland ist, dass eine endgültige Lösung weiter die Präsenz russischer Truppen beinhaltet. Während die Regierung Moldovas nach Jahren der Druckausübung hier auf Russland zugeht, ist die Europäische Union hauptsächlich ein Beobachter in diesem Prozess, obwohl das Mitgliedsland Rumänien starke ethnische und kulturelle Bindungen an Moldova besitzt.

In **Belarus** herrscht nach wie vor ein autokratisches Regime unter Alexander Lukashenka. Nach einem Streit über Öllieferungen im Jahr 2007 ist zwar der Plan einer belarussisch-russischen Union in weite Ferne gerückt. Angesichts der Pläne für den US-Raketenabwehrschild wird die militärische Kooperation zwischen Belarus und Russland dennoch weiter ausgebaut werden. Die EU besitzt weiterhin keine Strategie, wie sie mit Europas letzter Diktatur umgehen soll

Kooperation Moskau-Minsk

Mittel und Instrumente zur Einwirkung auf die Region

Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft war früher ein entscheidender Stabilitätsfaktor für Transformationsstaaten. Durch das Angebot der Mitgliedschaft konnte die EU Einfluss auf den politischen und wirtschaftlichen Systemwandel in den noch jungen Demokratien nehmen. Für den Westlichen Balkan ist dies immer noch das Hauptinstrument europäischer Außenpolitik. Im Zuge der EU-Vertragskrise ist die Erweiterungsdebatte aber verstummt. Die EU hat der Ukraine und Georgien nicht einmal eine theoretische Beitrittsperspektive eingeräumt. Dies kann mittelfristig die Demokratisierungsprozesse in den einzelnen Ländern bremsen und sie für die russische Variante an „Integration“ öffnen. Diese basiert auf loyalen regionalen Eliten, wirtschaftlicher und energiepolitischer Abhängigkeit und einer gemeinsamen Interpretation sowjetischer Geschichte. Ähnlich verhält es sich auch mit der Erweiterungsdebatte innerhalb der NATO. Das Bündnis hat sich beim Gipfeltreffen 2008 in Bukarest nach internen Debatten gegen eine Teilnahme Georgiens und der Ukraine am Aktionsplan zur Mitgliedschaft (MAP) ausgesprochen, womit der Beitritt beider Staaten zur NATO für die Zukunft zwar nicht ausgeschlossen jedoch bis auf weiteres aufgeschoben wurde. Dieser Schritt begründete sich im Fall der Ukraine mit dem internen Richtungskampf zwischen pro-westlichen und Moskau-orientierten Kräften. Im Falle Georgiens trug der ungeklärte Konflikt mit Russland um die abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien zum negativen Votum bei, weswegen sich die Skeptiker innerhalb der NATO hinsichtlich einer weiteren und übereilten Erweiterung der Allianz nun bestätigt fühlen.

Erweiterungsprozesse von NATO und EU

Energiepolitik ist ein weiteres Mittel, mit dem die Zukunft der „überlappenden Nachbarschaft“ gestaltet wird. Das Ziel der EU ist sowohl die Sicherung, als auch die Diversifizierung der Energiequellen. Vor diesem Hintergrund stärkt die Europäische Kommission das Pipeline-Projekt „Nabucco“, das Erdgas unter der Umgehung Russlands durch den Kaukasus nach Europa leiten soll, oder die Baku-Ceyhan Ölpipeline. Dabei soll auch das Risiko minimiert werden, durch eine seitens Russland angedrohte Verringerung der Rohstoffzufuhr politisch unter Druck gesetzt zu werden.

Energie

Derzeit ist dieser gesamteuropäische Ansatz im Scheitern begriffen. Russland hat in Kooperation mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten die Grundlage für eine Energieinfrastruktur gelegt, die den gesamten post-sowjetischen Raum als Transit-

region umgeht. Im Norden soll mit Deutschland unter der Umgehung der Russland-Skeptiker Polen, Estland, Lettland und Litauen – aber auch von Belarus und der Ukraine – die „North Stream“ Pipeline entstehen. Im Schwarzen Meer droht „Nabucco“ unter Zuhilfe von Rumänien, Ungarn, Griechenland und Italien durch „South Stream“ überflüssig zu werden. Der russische Einsatz in Georgien hat eindringlich demonstriert, dass Russland in der Lage ist, kurzfristig die durch den Kaukasus laufenden Pipelines unter Kontrolle zu bringen.

GASP / ESVP

Eine eindeutige Position Europas zur Entwicklung im Kaukasus wird man vergeblich suchen. Dies liegt auch am fehlenden strategischen Profil der EU im Bereich der Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik. Die Einflussnahme auf den Konflikt beschränkt sich daher zurzeit auf die diplomatischen Bemühungen zur Umsetzung und Aufrechterhaltung des Waffenstillstands. Alle weiteren Schritte, wie etwa die Festlegung auf den weiteren Umgang mit Russland oder die Bereitstellung von Friedenstruppen zur Stabilisierung der Region, bedürfen jedoch einer klaren und kohärenten Positionierung der Union. Dies scheitert bereits an der EU-internen Debatte über die Verurteilung Moskaus wegen der von vielen als überzogen angesehenen militärischen Reaktion Russlands auf das georgische Vorgehen in Südossetien. Da somit keine Einigung möglich scheint, die über Absichtserklärungen hinausreichen, dürfte sich hier, wie bereits bei der Frage der Anerkennung der einseitig proklamierten Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien im Februar 2008, keine einheitliche EU-Position ergeben, was jedes weitere Vorgehen im Bereich der ESVP schwierig macht.

Deutungsmacht / Identität

Ein von der EU unterschätztes Feld der Konfrontation ist das der „soft power“ im post-sowjetischen Raum. Russland hat während seiner Militäraktion in Georgien eine koordinierte Medien-Kampagne geführt, bei dem die georgische Seite als einseitiger Aggressor dargestellt wurde. Die Russen sind in der Lage, zu jedem Konflikt mit dem Westen oder Anrainerstaaten eine eigene Erzähldeutung anzubieten. Demnach wäre die Integration der russischen Minderheit im Baltikum „Menschenrechtsverletzung“, die NATO-Aspirationen der Ukraine „gegen den Willen der eigenen Bevölkerung“ und Georgiens Vorstoß in Südossetien „Völkermord“. Dabei zielen russische Medien und Entscheidungsträger sowohl auf russischsprachige Bevölkerungsschichten im Baltikum, Belarus und der Ukraine ab, als auch auf ein westliches Publikum. Der Bereich der Deutungshoheit bildet die eigentliche Herausforderung für europäische und westliche Akteure. Weil Infrastruktur und politische Geografie Russland bevorteilen, kann eine Westanbindung nur dann erfolgen, wenn regionale Entscheidungsträger zu nachhaltigen Reformen motiviert werden. Die EU droht ihre Ausstrahlung auf die östliche Nachbarschaft zu verlieren, wenn die demokratischen Zivilgesellschaften in diesen Ländern sich als Peripherie und nicht als Bestandteil des gemeinsamen Europa behandelt fühlen.

Empfehlungen für die Europäische Union

Die Eskalation des Konfliktes zwischen Georgien und Russland bietet für die EU vielleicht die letzte Chance, eine gestaltende Rolle im östlichen Europa und dem Kaukasus einzunehmen. Dabei ist die Politik der EU gegenüber Russland und der östlichen Nachbarschaft nicht mehr voneinander zu trennen, sondern steht in einem Trade-Off-Verhältnis zueinander und kann sich vom heutigen Zeitpunkt aus gesehen zwischen zwei unterschiedlichen Extrem-Szenarien entwickeln:

- „Ostdrang“ der EU und NATO: Die Präferenz der Russland-kritischen EU-Mitgliedsstaaten ist eine Osterweiterung der EU um die Ukraine und Georgien, durch die sowohl das autokratische Belarus, als auch Russland unter Modernisierungsdruck geraten. In dieser Logik liegt auch ein NATO-Beitritt der beiden am stärksten westlich orientierten Staaten der östlichen Nachbarschaftsregion. Allerdings würde heute die Parallelität des europäischen und transatlantischen Integrationsprozesses einen Polit-Poker um die russische Fähigkeit und Bereitschaft, Krisen zu provozieren, auslösen.
- „Skepsis-freie Partnerschaft“ mit Russland als Leitfaden für die gesamte Ostpolitik der EU. Ein mittelfristiger Ausbau der europäisch-russischen Beziehungen, bei dem die Georgien-Krise als lediglich peripheres Ereignis abgehakt wird, läge am ehesten noch im Interesse der großen EU-Staaten wie Frankreich oder Deutschland, die um ihre Chancen in der boomenden russischen Wirtschaft besorgt sind. Eine allzu vorbehaltlose Politik gegenüber Russland ist allerdings derzeit unwahrscheinlich. Zudem würde diese nach dem russischen Vorgehen in Georgien die Union dadurch beschädigen, dass sich Russland-kritische EU-Mitglieder von der GASP zugunsten einer stärkeren bilateralen Anlehnung an die USA abwenden würden.

Zwischen diesen beiden Polen kann sich eine intelligente und erfolgreiche Politik der EU gegenüber Russland und der östlichen Nachbarschaft entwickeln. Diese muss sich aber an vier Maximen orientieren:

Vier Maximen

Erweiterung flexibilisieren: Es muss zu einer Entkopplung des bisherigen Automatismus zwischen EU-Mitgliedschaft und NATO-Beitritt kommen, wie es bislang bei den Staaten Ostmitteleuropas der Fall gewesen ist. Gleichzeitig müssen EU und NATO Kooperationsstrukturen und Kooperationsmechanismen entwickeln bzw. weiter ausbauen, die unterhalb des Status einer Vollmitgliedschaft bleiben. Nur dadurch lässt sich gewährleisten, dass demokratische Reformen im postsowjetischen Raum weiter vorangetrieben werden, ohne eine Überdehnung und damit interne Destabilisierung von EU oder NATO zu riskieren. Es gilt die Beitrittsdiskussion von der Grundsatzfrage auf die Ebene konkreter Reformfolge und politischer Stabilität zu verlagern.

Russland in einen Raum kollektiver Sicherheit einbinden: Der Raum überlappender Nachbarschaft, insbesondere die Schwarzmeerregion, erfordert ein wie auch immer geartetes System kollektiver Sicherheit, das Russland, die Europäische Union, sowie die regional beteiligten Staaten einbindet, und in dem sowohl russische, als auch transatlantische sicherheits-, energie- und wirtschaftspolitische Interessen berücksichtigt werden. Potenzielle und vergessene Konfliktkonstellationen in Moldova und im Kaukasus können nur schrittweise und nur in Kooperation mit Russland aufgelöst werden. Zugleich darf ein solches System nicht den Fortschritt in der Region selbst behindern, sondern muss eine gezielte Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft ermöglichen. Dies ist nicht nur eine Frage finanzieller Ressourcen, sondern auch der Bereitschaft, Reise- und Visaregelungen flexibler zu handhaben. Die begrenzten Möglichkeiten der USA und der NATO zur Beeinflussung der Region, die sich zudem sowohl stabilisierend als auch destabilisierend auf das gesamte Interessengefüge auswirken, führen in diesem Zusammenhang zu einer besonderen Verantwortung der Europäischen Union.

Strategisches Akteursprofil der EU schärfen: Die Erkenntnis, dass die EU sich im Zusammenspiel mit Russland und den USA als strategischer Akteur etablieren muss, um zu einem Raum kollektiver Sicherheit im ehemaligen Peripheriegebiet Kaukasus und dem Schwarzmeer beitragen zu können, fordert von den Europäern die Entwicklung einer eigenen strategischen Identität. Hierfür müssen die wesentlichen Vorgaben aus dem Reformvertrag von Lissabon im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik umgesetzt werden. Die EU muss sich als selbstbewusster, handlungsfähiger und handlungswilliger Partner engagieren. Dies schließt auch die Auseinandersetzung mit den Interessen der internationalen Partner und der Meinung der europäischen Öffentlichkeit mit ein.

Zentrale Akteure in der Region fördern: Die Stabilität in der Region steht und fällt mit der Entwicklung der Ukraine. Diese muss daher stärker an die EU gebunden werden und bei der Konsolidierung demokratischer Institutionen und Eliten mehr Hilfe seitens der EU erhalten. Die volatile Diskussion um einen NATO-Beitritt kann durch eine verstärkte Einbindung Kiews in die ESVP entschärft werden. Hierzu zählen unter anderem die Aufstellung gemeinsamer Einsatzkräfte oder die Bereitstellung von ukrainischen militärischen Fähigkeiten für das Konzept der EU-Battlegroups, sowie die Beteiligung an den Arbeiten in der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) in Brüssel. Zudem wäre die Einbindung in gemeinsame Militärübungen denkbar. Die ESVP wird jedoch für die Ukraine nur dann an Attraktivität gewinnen, wenn sie konsequent nach den Vorgaben des Reformvertrags von Lissabon weiter ausgebaut wird, und in das Konzept einer europäischen strategischen Identität inkorporiert wird.

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de