

## ANALYSE

## Russland als Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum

### Regionalorganisationen als Instrumente für »Friedenseinsätze«

Von Stefan Meister, Berlin

#### Zusammenfassung

Bis heute ist die politische Ordnung im postsowjetischen Raum durch »schwache Staatlichkeit« und Zonen interethnischer Konflikte geprägt. Als Nachfolgestaat der Sowjetunion sieht sich Russland selbst als die dominante Regional- und Ordnungsmacht in dieser Region. Die russische Militärpräsenz in seinem »Nahen Ausland« dient daher nicht in erster Linie der Schaffung von Sicherheit und Stabilität, sondern dem Erhalt und Ausbau des eigenen Einflusses. Russland hat versucht über die GUS und deren sicherheitspolitische Institution, die OVKS, eine von Moskau kontrollierte Regionalorganisation für »friedensschaffende« Einsätze aufzubauen. Da sich russische »Peacekeeping«-Maßnahmen nicht an Regeln von Konsens, Unparteilichkeit und Begrenzung von Gewalt orientieren, ist das russische Militär oftmals eher Teil des Problems und nicht deren Lösung.

#### Russlands Politik gegenüber seiner fragilen Nachbarschaft

Die interethnischen Konflikte, die den Zerfall der Sowjetunion begleiteten, gefährdeten die Stabilität aller Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Russland war Anfang der 1990er Jahre der einzige Staat, der über die militärischen Mittel verfügte, um in diese Auseinandersetzungen einzugreifen. Doch zugleich war es in dieser Phase ökonomisch zu schwach, um die Konflikte in seiner Nachbarschaft zu lösen. Zum Teil bestand in Russland auch kein Interesse daran, da die Konflikte es erlaubten, die schwachen Nachbarstaaten zu kontrollieren. Die Erhaltung des *status quo* diente der Sicherung von Russlands Einfluss.

Unter der Präsidentschaft Wladimir Putins erfolgte eine Aufwertung des Militärs im Kontext des »Kampfes gegen den internationalen Terrorismus«. Die Stabilisierung der Staatfinanzen ermöglichte eine Steigerung der Militärausgaben. Zwischen 2000 und 2009 verdreifachte sich das russische Verteidigungsbudget von 14 auf 41 Mrd. US-Dollar. Der Kampf gegen den internationalen Terror lenkte die Aufmerksamkeit auf die Konfliktzonen in der direkten Nachbarschaft. Ähnlich wie im US-amerikanischen wird im russischen Diskurs eine Verbindung zwischen prekärer Staatlichkeit und der Entstehung sowie Ausbreitung von Terrorismus hergestellt. Mit dieser Begründung wurde auch die zweite militärische Operation in Tschetschenien (1999–2000) gerechtfertigt, die zu hohen Opferzahlen in der Zivilbevölkerung führte und eine Radikalisierung des Widerstandes beförderte.

In jüngster Zeit waren im postsowjetischen Raum zwei gegensätzliche Trends russischer Politik zu beobachten. Einerseits untergrub Moskau durch Instrumente wie die Verteilung von Pässen oder die Unterstützung von Separatisten mit Waffen die ohnehin fragile Staatlichkeit von Nachbarstaaten. Dies war etwa vor dem

Sommer 2008 in den abtrünnigen georgischen Provinzen Südossetien und Abchasien der Fall, aber auch auf der Krim. Andererseits hat Russland nach dem Georgienkrieg im August 2008 unter Präsident Medwedew zumindest rhetorisch begonnen, sich aktiver um die diplomatische Lösung von eingefrorenen Konflikten zu bemühen. Beispiele dafür sind die aktive Vermittlung von Präsident Medwedew zwischen Armenien und Aserbaidschan im Berg-Karabach-Konflikt und die offiziell bekundete Bereitschaft, mit der EU Transnistrien zum Testfall für eine Zusammenarbeit bei der Konfliktlösung zu machen. Offenbar sieht die russische Führung, dass das Festhalten an der *status quo*-Politik ihren politischen Einfluss im postsowjetischen Raum verringert, und anderen Akteure Raum gibt, zu wichtigen Partnern im postsowjetischen Raum werden. Dazu zählen neben den USA, China und der EU Regionalmächte wie die Türkei und der Iran.

#### Russlands Interesse an Regionalorganisationen

Ein wichtiges Instrument Russlands im Umgang mit Konflikten in der direkten Nachbarschaft war der Ausbau von sicherheitspolitischen Regionalorganisationen. Unter Wladimir Putin gewannen zwei Sicherheitsorganisationen besonderes Gewicht – die Organisation des Vertrages über Kollektive Sicherheit (OVKS) und die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Die OVKS, ursprünglich die sicherheitspolitische Institution der GUS, wurde 2002 zu einer eigenständigen sicherheitspolitischen Organisation aufgewertet mit dem Fokus auf Zentralasien. Auf russische Initiative wurde 2009 im Rahmen der OVKS eine schnelle Eingreiftruppe geschaffen, die in Krisensituationen eingesetzt werden kann. Ziel ist es, die OVKS international aufzuwerten, die Stationierung russischer Truppen im postsowjetischen Raum zu legitimieren und die zentral-

asiatische Region besser auf Gefahren aus Afghanistan und Pakistan vorzubereiten.

Die zweite Struktur, die SOZ, soll neben dem Ausbalancieren der sicherheitspolitischen Interessen Russlands und Chinas in Zentralasien der Durchsetzung gemeinsamer Sicherheitsinteressen in der Region dienen. Ursprüngliches Ziel Russlands und Chinas war es, durch sicherheitspolitische Kooperation die USA aus der Region herauszuhalten. Ihr Fokus liegt auf dem Umgang mit weichen Sicherheitsbedrohungen und ökonomischen Risiken. Insbesondere die Drogenströme aus Afghanistan und das Eindringen radikal-islamischer und krimineller Strukturen haben das russische Interesse an einer Stabilisierung der zentralasiatischen Staaten erhöht.

### Russische Friedenseinsätze ohne UN-Mandat

Von Beginn an, seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion war Russland auch militärisch im postsowjetischen Raum aktiv mit sogenannten »friedensschaffenden Einsätzen«. In Zentralasien erscheint in erster Linie Tadschikistan als *failing state*, welcher zwischen 1992 und 1997 einen blutigen Bürgerkrieg durchlebt hat. Aber auch Kirgistan und Usbekistan zeichnen sich durch ethnischen Spannungen und schwache Staatlichkeit bzw. schlechte Regierungsführung aus. Daneben bildet der Südkaukasus mit den Konflikten in Georgien und Aserbaidschan eine prekäre Krisen- und Konfliktzone. Als Instrument zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen entwickelt Russland seit 1992 die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Durch diesen multilateralen Rahmen hat Russland von Anfang an versucht, seine Militäreinsätze in der Nachbarschaft zu legitimieren. Russische Soldaten befinden sich im Rahmen von GUS-Operationen in drei Staaten: in Georgien (Südossetien seit 1992, Abchasien seit 1994), in der Republik Moldau (Transnistrien seit 1992) und in Tadschikistan seit 1993.

Russland strebt seit langem eine Anerkennung der GUS bei den Vereinten Nationen (UN) als Regionalorganisation an. Ziel ist es, Russlands Rolle als zentrale Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum von der Staatenwelt bestätigen zu lassen. Bisher hat die UN Russland kein Mandat für »friedenssichernde Einsätze« in diesen Regionen erteilt. Auch wenn Russland das berechnete Interesse geltend machen kann, Konflikte in seiner direkten Nachbarschaft zu lösen, so ist es ökonomisch und politisch in diese oftmals so stark involviert, dass es kaum den Grundsätzen der UN von Unparteilichkeit entspreche. Russland ist mit seiner Interessenpolitik selbst Teil des Problems. Aus diesem Grund waren in Georgien (1993–2009) und sind in Tadschikistan

neben den russischen Truppen auch UN-Beobachtermissionen stationiert.

### Russisches »Peacekeeping« in der Praxis

Grundsätzlich haben sich russische Truppen im postsowjetischen Raum selten als neutrale Mediatoren präsentiert. Die russische Strategie zur »Konfliktlösung« zeichnet sich durch die Bereitschaft aus, schnell Truppen zu entsenden und den Konflikt mit militärischen Mittel zu beenden. Dabei spielen sowohl politische Interessen der Moskauer Führung als auch die Interessen der russischen Armee in der Region eine Rolle. Nichtmilitärische Elemente der Konfliktlösung fehlen, etwa der zivile Aufbau in Krisenregionen oder die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung. Das gilt auch für die Konflikte auf dem eigenen Territorium im Nordkaukasus.

Russische »friedensschaffende« Operationen ignorieren meist traditionelle UN-Peacekeeping-Regeln von Konsens, Unparteilichkeit und Begrenzung von Gewalt. Dabei ist es vor allem das russische Verteidigungsministerium und das Militär vor Ort selbst, das den Charakter der Einsätze prägt. Im Vergleich zu UN-Operationen, die vom Sicherheitsrat bestätigt werden, fanden russische Friedenseinsätze im postsowjetischen Raum unter unklarer Legitimierung und ohne präzise Einsatzregeln statt. Gleichzeitig deckte sich die Rhetorik der politischen Führung oft nicht mit der Realität der Einsätze vor Ort. Die »Friedenstruppen« waren meist schlecht ausgestattet und mussten ohne klare Anweisungen unter schwierigen Gegebenheiten in der Einsatzregion agieren.

Es ist schwierig, den Mitteleinsatz für Friedenseinsätze zu berechnen. So gibt das *International Institute for Strategic Studies* für 2009 den Anteil für kollektives Peacekeeping am gesamten Verteidigungsbudget Russlands (insgesamt 41 Mrd. US-Dollar) mit 20.300 US-Dollar an. Dieser Betrag sollte zwar 2010 auf 375.000 US-Dollar steigen, kann aber nicht die Realität russischer »Friedenseinsätze« widerspiegeln. Das bedeutet, dass die tatsächlichen Kosten für russische »Friedenseinsätze« in anderen Budgettiteln versteckt sind und diese somit auch finanziell von regulären Militäreinsätzen nicht zu trennen sind.

### Modernisierung und »Peacekeeping«

Es besteht eine direkte Verbindung zwischen der Modernisierung der russischen Armee und der Fähigkeit, an internationalen Friedenseinsätzen teilzunehmen. Veralterte Technik, das Fehlen moderner Informations- und Navigationssysteme sowie die strategische Ausrichtung der russischen Armee (Massenmobilisierung versus hoch mobile kleine Truppen) machten es bisher unmöglich,

auf kleine begrenzte Konflikte angemessen zu reagieren. Die im Herbst 2008 begonnene umfassende Militärreform reagiert auf den Georgienkrieg im Sommer des gleichen Jahres, der die genannten Defizite in der Armee erneut offenbarte und zeigte, dass die Truppe für relativ kleine, begrenzte Einsätze weder technisch noch organisatorisch vorbereitet ist und dringend eine strategische und technische Neuaufstellung benötigt.

Obendrein werden Soldaten selten speziell für Friedenseinsätze trainiert. Die sowjetische Armeetradition prägt die russische Vorstellung von Friedenseinsätzen und verhindert die Herausbildung einer Truppe, die in Konfliktsituation neutral und flexibel auftreten kann. Beispiele für die fehlende Unparteilichkeit russischer Friedenstruppen lassen sich in praktisch allen Konfliktzonen des postsowjetischen Raumes finden. So hat die russische Führung zwar mit ihrer in der Republik Moldau stationierten 14. Armee durchgesetzt, dass an der Grenze zu Transnistrien eine Friedenstruppe aus russischen, moldauischen und transnistrischen Truppen gebildet wurde. Gleichzeitig kooperiert sie aber eng mit der Führung in Tiraspol und übernahm neben der Funktion der »Friedenssicherung« auch die des Rechtsschutzes.

von gegensätzlichen Zielen und Aktivitäten. Um erfolgreich Konfliktlösung in Russlands instabiler Nachbarschaft betreiben zu können, bedarf es einer kohärenten und koordinierten multilateralen Politik in Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft. Stattdessen versucht Russland durch unilaterales Handeln vor allem seinen Einfluss in der Region zu erhalten und zeigt sich unfähig, tatsächlich hier die Rolle einer regionalen Ordnungsmacht zu übernehmen.

Russische militärische Präsenz in den Nachbarstaaten im Rahmen von sogenannten GUS-Friedenseinsätzen diente bisher weniger der Befriedung von Konflikten als der Legitimierung russischer Militärpräsenz in dieser Region, um so die Ausfüllung des durch das Ende der SU entstandenen Machtvakuum durch andere Mächte zu unterbinden. Russlands politischer Führung ist es in den letzten 20 Jahren nicht gelungen, glaubwürdige Instrumente für Konfliktmanagement zu entwickeln. Das lässt für die georgischen Provinzen Südossetien und Abchasien, die Russland einseitig anerkannt hat, sowie den russischen Nordkaukasus nichts Positives erwarten.

## Ergebnisse

Russlands Umgang mit fragilen Staaten zeigt die für die russische Außenpolitik charakteristische Kombination

### *Über den Autor*

Dr. Stefan Meister ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

### *Lesetipps*

- Stefan Meister, Russland: Die verhinderte regionale Ordnungsmacht, in: Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandscheider (Hrsg.), Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Jahrbuch Internationale Politik, Band 28, DGAP, Berlin 2010, S. 216–221 (die Langfassung des vorliegenden Textes).
- Stefan Meister, Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen. Die Grenzen russischer Außenpolitik, in: DGAP-analyse Nr. 3, April 2009, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.