

Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur: drei Leitlinien für einen Neubeginn

Kaim, Markus; Maull, Hanns W.; Westphal, Kirsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaim, M., Maull, H. W., & Westphal, K. (2015). *Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur: drei Leitlinien für einen Neubeginn*. (SWP-Aktuell, 14/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-422057>

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.

Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn

Markus Kaim / Hanns W. Maull / Kirsten Westphal

Das Jahr 2014 hat die europäische Politik mit einer qualitativ veränderten Situation konfrontiert. In Europa wird erstmals seit langer Zeit wieder ein zwischenstaatlicher Konflikt – als innerstaatlicher Konflikt überformt – militärisch ausgetragen. Anhaltende Unsicherheit und wachsende Konfliktpotentiale sind die neuen Realitäten, denen sich die Europäische Union (EU) stellen muss – im angrenzenden Osten wie im Mittelmeerraum. Dieser geographische Raum ist auch für die Energieversorgung Europas von strategischer Bedeutung. Um die Risiken zu begrenzen, bedarf es der Bestimmung und des schrittweisen Aufbaus einer neuen gesamteuropäischen Ordnung, die – ausgehend von den bestehenden Gegebenheiten – Konfliktpotentiale einhegt, für größere Berechenbarkeit sorgt und neues Vertrauen schafft. Verhandlungen darüber sollte der deutsche OSZE-Vorsitz im Jahr 2016 entlang neuer Leitlinien initiieren und auf eine gesamteuropäische Ordnung mit einer starken Energie-Komponente als Keimzelle zielen.

Mit der Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine hat die russische Politik wichtige Grundlagen der gesamteuropäischen Ordnung von 1990 zerstört: Wie nun offenbar wird, konkurrieren zwei unterschiedliche und in etlichen Aspekten inkompatible Ordnungsvorstellungen miteinander. Und nirgendwo kreuzen sich die Konfliktlinien auf deutlichere und schmerzhaftere Weise als in der Ukraine.

Mit ihrem Ordnungsentwurf beansprucht die amtierende russische Führung exklusive politische Einflusszonen und damit das Recht, sich in die inneren Belange anderer Staaten einzuschalten. Diese Einflusszonen sollen – nach dem Modell der Europäischen

Union und als Konkurrenzprojekt – in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) institutionell abgesichert werden, die am 1. Januar 2015 ihre Arbeit aufnahm. Innenpolitisch setzt dieser Entwurf auf »gelenkte Demokratie«, ein autoritäres Herrschaftssystem also, unterlegt mit einem pan-russischen Nationalismus, der auf einen politisch-kulturellen Sonderweg zwischen Asien und Europa setzt und eine Führungsrolle in »Eurasien« beansprucht. Wirtschaftspolitisch dominiert ein zusehends protektionistischer Kurs, der Staat greift in wirtschaftliche Prozesse ein und die EAWU wird als russisches Integrationsprojekt betrieben.

Der westliche Ordnungsentwurf beruht auf den Prinzipien der Erweiterung und der Vertiefung von EU und Nato. In diesem Rahmen bemühte sich die EU zunächst in Mitteleuropa – insbesondere seit der Jahrhundertwende im Zuge ihrer Nachbarschaftspolitik aber auch über die neuen Mitgliedstaaten ausgreifend – um eine Stabilisierung ihres Umfelds im Osten und im Süden Europas, indem sie ihre Verfassungs-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu exportieren suchte. Die (Transformations-) Politik der EU setzte auf einen Ring von stabilen, sich demokratisierenden und wirtschaftlich prosperierenden Staaten in der östlichen und südlichen Nachbarschaft. Die Ukraine-Krise ist nur das sichtbarste Zeichen dafür, dass diese Politik in ihren Grundannahmen fraglich geworden ist und von Russland als Konkurrenzprojekt wahrgenommen wird. Dabei greift das Zerwürfnis zwischen dem Westen und Russland immer stärker auf die gesamteuropäischen Energiebeziehungen über.

Die Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU (sowie der Nato) schafft nicht nur neue Trennlinien, sondern auch ein Sicherheitsvakuum für jene Staaten, die zwischen den Herrschaftsgebieten der jeweiligen Protagonisten liegen. Eine überwölbende Ordnung ist auch deshalb dringend erforderlich, um Sicherheit und Stabilität dieser Staaten international zu verankern. Aber auch grundlegende sicherheitspolitische und energiewirtschaftliche Erwägungen lassen es geraten erscheinen, den Aufbau einer neuen gesamteuropäischen Ordnung anzupacken: Die verbleibenden Rüstungsarsenale, wachsendes Misstrauen, alte Feindbilder und neuer Nationalismus sowie die Unberechenbarkeit der russischen Politik sind Quellen gefährlicher Risiken an den Außengrenzen der Europäischen Union. Zudem fallen in diesen Räumen sicherheitspolitische Herausforderungen und energiewirtschaftliche Versorgungsrisiken in den wichtigen Transit- und Förderländern zusammen.

In mancher Hinsicht ähnelt die Herausforderung, eine gesamteuropäische Ord-

nung neu bzw. wieder aufzurichten, derjenigen in den 1950er Jahren. Damals strebte die Sowjetunion nach einer Anerkennung des territorialen Status quo und einer Legitimierung ihres Einflusses in Osteuropa und schlug in diesem Sinne vor, eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz einzuberufen. Die Strategie des Westens, die es ihm erlaubte, diese Vorschläge aufzugreifen, wurde im Harmel-Bericht der Nato von 1967 formuliert. Der Bericht definierte die beiden zentralen Komponenten der westlichen Strategie in dieser Ära: Verteidigung durch Abschreckung und Entspannung. Aus den Verhandlungen zwischen Ost und West (sowie unter Mitwirkung der neutralen Staaten in Europa) im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) entstand schließlich die erste kodifizierte und institutionell unterlegte gesamteuropäische Ordnung seit 1945. Sie war ein politischer Kompromiss, völkerrechtlich unverbindlich, und definierte einen Modus vivendi zweier diametral entgegengesetzter Ordnungsvorstellungen, die ideologisch nach wie vor miteinander rangen. In drei Körben wurden Regelwerke für die Sicherheit, die Wirtschaftsbeziehungen und die kulturellen und menschlichen Beziehungen entworfen. Diese Herangehensweise erlaubte es, relativ ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen auf der Basis des Exports russischer Rohstoffe und des Imports westlicher Industriegüter und Lebensmittel auszubauen und so die Spannungsbemühungen wirtschaftlich abzustützen. Die wichtigste Rolle spielten dabei die Energiebeziehungen, insbesondere der Export und die Durchleitung von russischem Erdöl und Erdgas nach Westeuropa.

Unter diesem Titel

**»Zukunft der internationalen Ordnung /
The Future of International Order«**

werden in unregelmäßiger Folge Publikationen erscheinen, die sich mit den Herausforderungen der internationalen Ordnungspolitik befassen.

Gemeinsames Haus Europa zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Mit dem Ende der deutschen und der europäischen Teilung eröffnete sich die Chance für ein neues gesamteuropäisches Ordnungskonzept. Das wichtigste Dokument war in diesem Zusammenhang die Charta von Paris aus dem Jahr 1990, die im Rahmen der KSZE entwickelt und verabschiedet wurde. Ihre wesentlichen Prinzipien waren die umfassende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Zusammenarbeit aller Staaten in Gesamteuropa auf der Grundlage von liberaler Demokratie und Marktwirtschaft in einem nunmehr geeinten, nicht mehr geteilten Europa. Die Sicherheit und die uneingeschränkte Souveränität des Staates nach innen und außen sowie die Unverletzlichkeit der (Außen-) Grenzen traten in den Hintergrund. Stattdessen sollten nunmehr wirtschaftliche und politische Entwicklung und Transformation auf der Basis geteilter Wertvorstellungen und damit auch die »inneren Angelegenheiten« im Mittelpunkt der Zusammenarbeit im »gemeinsamen Haus Europa« stehen. Die KSZE transformierte sich unter dieser neuen Ordnungskonzeption zur OSZE, zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Sicherheitspolitisch allerdings wies dieses neue Ordnungskonzept für Gesamteuropa etliche problematische Aspekte auf. Erstens zerfiel der Raum im Laufe der 1990er Jahre in gefestigte, marktwirtschaftliche Demokratien einerseits und fragile Transformationsstaaten andererseits. Ausgehend von erheblich ungünstigeren Voraussetzungen gerieten Letztere in komplexe Übergangsprozesse. Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationspfade verliefen im Einzelnen unterschiedlich und mündeten in den ehemaligen Staaten des Ostblocks, aber auch im Mittelmeerraum teilweise in unzureichende staatliche Strukturen. Zweitens erwies sich die Annahme einer geteilten Wertegrundlage in diesem gesamteuropäischen Raum rasch als illusorisch. Denn mit dem Zerfall der Sowjetunion und Jugo-

slawiens bildete sich eine Reihe neuer, unabhängiger Nachfolgestaaten mit in der Regel autoritären Regimen. Drittens entstanden in diesem Kontext zahlreiche neue Territorialkonflikte innerhalb der bis dahin bestehenden Staatsgrenzen, die häufig gewaltsam ausgetragen wurden. Viertens blieben wichtige Elemente der Ordnung des Kalten Krieges als »Altlasten« erhalten, die in die neue Ordnung integriert werden mussten. Dies betraf – gewissermaßen als »Hardware« – die umfangreichen Waffenarsenale des Kalten Krieges und die Institution der westlichen Verteidigungsbündnis, die Nato, sowie die »Software« überkommener Einstellungen, Wahrnehmungen und Feindbilder.

Eine ganz ähnliche Entwicklung nahmen die **Energie- und Wirtschaftsbeziehungen**, die im Ost-West-Konflikt einen großen Beitrag zur Entspannung geleistet hatten. Vordergründig folgten die Energiebeziehungen dem Paradigma von Interdependenz und wachsender Verflechtung mit dem erklärten Ziel, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen. Allerdings wurde in den 1990er Jahren die westeuropäische Seite zunehmend von der Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus der Reagan-Thatcher-Ära beeinflusst. Außerdem waren die Energiemärkte in diesem Jahrzehnt geprägt durch niedrige Ölpreise und einen Angebotsüberschuss. Die Verbraucherländer setzten die Spielregeln im Markt. Das spiegelte auch das internationale Regelwerk der Europäischen Energiecharta (1991) wider, insbesondere die Dokumente des Energiecharta-Vertrags (ECT) (unterzeichnet 1994, in Kraft getreten 1998).

Auch Russland propagierte einen gemeinsamen Energieraum, basierend allerdings auf engen Unternehmensallianzen entlang der gesamten Wertschöpfungskette vom Bohrloch über die Pipelines bis zum Endverbraucher. Das stand dem Geist des Wettbewerbs und der Entflechtung indies diametral entgegen.

Nach der Jahrhundertwende änderte sich das internationale Marktumfeld durch die Verknappung des Angebots und stei-

gende Energiepreise. Die energiepolitischen Systemgrundlagen und Entwicklungspfade begannen sich nun zunehmend auseinanderzuentwickeln. Ein erster Bruch wurde 2003 deutlich, als die Firma Jukos des politisch ambitionierten Oligarchen Michail Chodorkowski zerschlagen und in großen Teilen dem russischen Staatskonzern Rosneft zugeschlagen wurde. Dagegen verlegte sich die EU nach der erfolgreichen Osterweiterung zusehends darauf, ihren *Acquis Communautaire* zu exportieren und damit den Binnenmarkt in die Nachbarschaft auszuweiten und seine Prinzipien geltend zu machen; der transformatorische Anspruch der EU in Osteuropa wurde somit verstärkt deutlich. Das Vehikel für diese Politik bildete unter anderem die Europäische Energiegemeinschaft, der sich die Staaten des Westbalkans sowie die Ukraine und Moldova anschlossen.

Im Jahr 2009 stellte Russland die provisorische Anwendung des Energiecharta-Vertrags ein. Der Alternativvorschlag einer internationalen Energie-Konvention, den der damalige russische Präsident Medwedew unterbreitete, wurde von der EU nicht aufgegriffen: Sie zog es vor, an ihren energiepolitischen Vorstellungen als Grundlage des gemeinsamen Energiehandels festzuhalten. Anfang 2015 ist der Energiecharta-Prozess mit Russland de facto abgebrochen. Doch auch die kommerziellen energiewirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der EU gerieten spätestens mit der Verabschiedung des Dritten EU-Energiebinnenmarktpakets im Jahr 2009 in zunehmend schwergängiges Fahrwasser. Dem zuvor (auch vertraglich) auf lange Zeiträume angelegten Gashandel, der auf korrespondierenden wirtschaftlichen und politischen Interessen und komplementären Geschäftsmodellen beruhte, stellte die EU die Alternative eines Wettbewerbs- und Spotmarktes entgegen. Die Langfristperspektive des Öl- und Gashandels wurde zugleich durch die europäischen Ziele für Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz unterminiert. Denn die Verfolgung dieser Ziele drängt die Nachfrage nach fossilen Energie-

trägern tendenziell zurück, wodurch die Unsicherheiten über die Entwicklung der künftigen Nachfrage nach Energielieferungen größer wurde.

Die Gründe der EU, so vorzugehen, sind allesamt nachvollziehbar und legitim. Im Ergebnis aber änderte sie mit ihrem Vorgehen die Markt- und Geschäftsbedingungen für die energiepolitische Zusammenarbeit mit Lieferländern wie Russland. Die kommerziellen Streitigkeiten, die aus den unterschiedlichen Marktmodellen erwachsen, blieben vor allem beim Gashandel und -transport ungelöst, weil die Verschlechterung der politischen Beziehungen Kompromisslösungen verhinderte. Auch im Mittelmeerraum, der Türkei und dem Kaspischen Raum scheiterten regulatorische Ansätze und große Infrastrukturprojekte der EU wie der Mediterrane Solarplan oder die Nabucco-Pipeline. 2015 fehlt mithin ein umfassender Ordnungsrahmen für den Energieraum, der die Beziehungen zu den wichtigen Transitländern Belarus, Ukraine und Türkei, aber auch mit den Produzentenländern Russland, Aserbaidschan und Algerien regelt und strukturiert.

Zu Zeiten des Ost-West-Systemkonflikts ist es gelungen, von einer politischen Zweiteilung Europas zu einer gesamteuropäischen Ordnung überzugehen, die das zwischenstaatliche Verhalten regulierte und Kooperation ermöglichte. Die entscheidenden Voraussetzungen hierfür waren die Anerkennung der Realitäten, das Interesse an wirtschaftlicher Zusammenarbeit und der politische Wille, auf der Basis gemeinsamer Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen einen *Modus vivendi* zu finden. Umgekehrt zerfiel die gesamteuropäische Ordnung von Paris, weil sie in wichtigen Aspekten realitätsfern war (z.B. verkannte sie die Schwäche der staatlichen Strukturen der Transformationsländer ebenso wie die politische Orientierung ihrer alten Eliten) und weil die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unzureichend ausgeprägt war.

Von neuen Leitlinien und alten Körben

Wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts fehlt auch heute eine hinreichend verbindliche gesamteuropäische Ordnung. Dies bedeutet große sicherheitspolitische Risiken und unausgeschöpfte Potentiale für wirtschaftliche Kooperation, aus der alle Beteiligten – die EU, Russland, andere Mitglieder der EAWU und die zwischen beiden Lagern angesiedelten osteuropäischen Staaten – Nutzen ziehen könnten. Gleichzeitig ist offenbar, dass (Energie-) Sicherheit auf dem europäischen Kontinent schwerlich ohne und gewiss nicht gegen Moskau zu erreichen sein wird. Bei allen Konflikten: Vonnöten ist ein ordnungspolitischer Neuanfang, der auf Sicherheit und Kooperation setzt.

Strategisches Ziel der deutschen Außenpolitik sollte es in der gegenwärtigen Situation sein, ausgehend von den Orientierungen des Harmel-Berichts einen gesamteuropäischen Verhandlungsprozess zu initiieren. Dabei gilt es, sich der entwickelten Ordnungsinstrumente zu vergewissern, die existierenden, aber ungenutzten zu reaktivieren und schließlich neue Instrumente zu ergänzen (OSZE 2.0).

Angesichts der oben skizzierten Wahrnehmung westlicher Politik in Moskau ist es illusorisch zu glauben, dass Russland in absehbarer Zeit zu einem kooperativen Umgang mit der Nato, der EU und deren Mitgliedstaaten zurückkehren könnte, ohne dass der Westen dafür einen politischen Preis bezahlen müsste. Vor dem Hintergrund des Konflikts, den Kiew und Moskau bzw. prorussische Milizen in der Ostukraine gewaltsam austragen, sollte die deutsche Außenpolitik zunächst auf eine friedliche Koexistenz und »Ko-Evolution« der (verkürzt gesagt) westlichen ordnungspolitischen Vorstellungen und derjenigen Russlands hinarbeiten.

Dabei liegt es als Antwort des Westens auf die jüngste russische Politik nahe, als **erste Leitlinie** auf dem Weg zu einer erneuerten gesamteuropäischen Ordnung das Prinzip der Unverletzlichkeit des staatlichen Territoriums um eine zusätzliche Kompo-

nente zu erweitern: die **Unverletzlichkeit der innenpolitischen Ordnungen**. Das Vorbild wäre eine Politik, wie sie die Bundesrepublik gegenüber anderen autoritären Regimen wie zum Beispiel jenem der Volksrepublik China verfolgt hat – Regimen, die wegen der internen Verfasstheit der von ihnen regierten Staaten kritisiert werden, mit denen in Anbetracht ihres Status und ihres Einflusses in der internationalen Politik Kooperation jedoch unabdingbar ist.

Moskau sieht offenkundig das ultimative Ziel der westlichen Politik darin, über eine »Farbrevolution« den Sturz Präsident Putins und einen Wandel der russischen politischen Ordnung herbeizuführen. Außenminister Lawrow hat im November 2014 dem Westen zum wiederholten Male vorgeworfen, mit den im Zuge der Ukraine-Krise verhängten Sanktionen einen Regimewechsel in Russland anzustreben. Auch die neue russische Militärdoktrin, die Putin im Dezember 2014 vorgestellt hat, gründet auf einer entsprechenden Bedrohungsanalyse.

Die bestehenden politischen Ordnungen in Osteuropa auch dann zu akzeptieren, wenn sie den Prinzipien der Charta von Paris nicht genügen, stellte für die Regierungen Westeuropas eine Form der Selbstbeschränkung dar: Sie müssten darauf verzichten, demokratische Veränderungen in den politischen Systemen der Staaten des postsowjetischen Raumes zu fordern und aktiv zu befördern, und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Dabei wäre ein abgestuftes, differenzierendes Vorgehen sinnvoll und angemessen. So war es in diesem Sinne durchaus richtig, wie die Außenminister Polens, Frankreichs und Deutschlands im Februar 2014 in Kiew ihren Einfluss geltend gemacht haben, um eine Vereinbarung zwischen der ukrainischen Regierung und der Opposition zu erreichen. Dagegen waren die damaligen Besuche westlicher Regierungsmitglieder auf dem Euromaidan, die unmissverständlich darauf abzielten, die Opposition zu unterstützen, mit dem erweiterten Prinzip der Unverletzlichkeit der innenpolitischen Ordnungen nicht vereinbar.

Die Anerkennung dieser Ordnungen als *unverletzlich* (nicht aber als *unveränderlich*) wäre gleichbedeutend mit der Bereitschaft, *alle* existierenden Regime in Europa zu tolerieren, und zwar auf der Basis der Reziprozität. Sie gälte also nicht nur für Russland, sondern etwa auch für die Ukraine, Moldova und Georgien. Das erweiterte Prinzip implizierte für staatliche Akteure das Verbot, sich gegen den Willen der betroffenen Regierungen in die Innenpolitik einzumischen. Zwischenstaatliche Kooperation auch in politisch sensiblen Bereichen schlosse es aber nicht aus, wenn sie von beiden Regierungen gewollt wäre. Diese Regeln hätten dabei für alle beteiligten Staaten zu gelten, sie würden also auch offenkundig staatsnahe subversive Aktivitäten Russlands im Westen betreffen. Die Anerkennung der jeweiligen politischen Ordnungen würde auch das alte Prinzip der Unverletzlichkeit nationalstaatlicher Grenzen nicht ablösen, sondern nur erweitern. Sie präjudizierte also keine Regelung der territorialen Binnenkonflikte (etwa um die Krim, Abchasien und Südossetien, Nagorny-Karabach oder Transnistrien), deren Lösung im Sinne der Unverletzlichkeit der Grenzen weiterhin auf der politischen Tagesordnung bliebe.

In ihrem Umgang mit der Nato-Russland-Grundakte lieferte die nordatlantische Allianz ein Modell für diese Art von »strategischer Modifikation« eines eingeführten Prinzips: Die Staats- und Regierungschefs haben die Grundakte bei ihrem Gipfeltreffen im September 2014 bewusst nicht aufgekündigt, sondern lediglich »ruhend« gestellt, da die politischen Rahmenbedingungen für ihre Anwendung zurzeit nicht gegeben sind. Ähnlich sollte der Westen die Verpflichtungen auf freie und faire Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht aufkündigen, die für die innere Verfasstheit der Staaten des gesamteuropäischen Raumes existieren. Staaten sollte es immer und überall freistehen, diese Prinzipien umzusetzen, wenn sie dies wünschen. Die Perspektive einer Zusammenarbeit, die auf einer allgemein geteilten Wertegrundlage beruht, sollte zudem für die Zukunft offen gehalten

werden. Denn so können alle Beteiligten später wieder oder neu auf diesen Prinzipien aufbauen. Es bliebe also derjenige Teil des »Pariser Konsenses« (nach der Charta von Paris) bestehen, der das zwischenstaatliche Verhalten der Unterzeichnerstaaten regelt: Weder würde die Unverletzlichkeit des Territoriums von Staaten in Europa in Frage gestellt noch eine Teilung Europas in Einflussphären einzelner Staaten akzeptiert. Es gibt auch keine Notwendigkeit, diesen Status quo aufzugeben.

Im Sinne dieser Leitlinie wäre auch das gesamte Sanktionsregime der EU zu überprüfen und zu fragen, in welchem Maße Sanktionen gegen Staaten des postsowjetischen Raums verhängt worden sind, die sich nicht gegen ein spezifisches außenpolitisches Verhalten richten, sondern gegen die innere Verfasstheit des Landes, etwa jene von Belarus. Als politisches Signal im skizzierten Sinne könnte die EU derartige Sanktionen zumindest teilweise oder zeitlich befristet aussetzen.

In Rahmen der **zweiten Leitlinie** sollte sich die westliche Politik an der Peripherie der EU auf die (Wieder-) **Herstellung und Weiterentwicklung leistungsfähiger Staatlichkeit** konzentrieren. Funktionierende Staatlichkeit stellt – jenseits ihrer spezifischen Ausprägung, der jeweils bestimmte politische Ordnungsvorstellungen zugrunde liegen, und somit unabhängig von ideologischen Prämissen – eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Modernisierung dar. Es waren und sind die akuten Defizite staatlicher Leistungsfähigkeit in der Ukraine, aber auch in Russland, die bei der Entstehung der gegenwärtigen Krise eine wichtige Rolle spielten und noch spielen. Leistungsfähige Staatlichkeit kann entwickelt und gefördert werden, etwa durch die Bekämpfung von Korruption, den Aufbau eines funktionierenden Gesundheitswesens und einer kompetenten Verwaltung, die Bereitstellung von Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Die Behebung dieser und anderer markanter Defizite liegt nicht nur im individuellen nationalen Interesse, sondern auch im gemeinsamen

Interesse aller Staaten des euro-atlantischen Raums.

Staatsaktivitäten lassen sich nicht völlig von den ihnen zugrundeliegenden politischen Ordnungsmodellen trennen; manche Aktivitäten, so die Organisation der Medienlandschaft oder von Wahlen, sind politisch hoch sensibel und daher nicht geeignet für die hier ins Auge gefasste Kooperation. Doch sollte es auch diesseits der Schwelle des Politischen, wie skizziert, bei entsprechendem Interesse viele sinnvolle, hinlänglich neutrale Projekte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit geben. Ziel sollte in jedem Fall sein, die Leistungsfähigkeit der staatlichen Strukturen gemeinsam zu steigern.

Die **dritte Leitlinie** impliziert nüchternen **Pragmatismus in den Wirtschaftsbeziehungen**, der dazu dienen sollte, die Energiebeziehungen zu verstetigen und einen fairen Interessenausgleich zwischen der EU und Russland zu ermöglichen. Eine realistische Bestandsaufnahme der eigenen Interessen ist dafür eine unerlässliche Voraussetzung. Den energiewirtschaftlichen Gegebenheiten muss Rechnung getragen werden: So sind Russlands Öl-, Gas-, Kohle- und nukleare Brennstofflieferungen eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Wohlfahrt Europas, solange das bestehende Energiesystem in hohem Maße auf fossile Brennstoffe (und Kernenergie) angewiesen bleibt. Die Beibehaltung der Sanktionen hängt von dem Verlauf ab, den der Konflikt nehmen wird, und ist insofern den wirtschaftlichen Rationalitäten teilweise entzogen. Dennoch könnte ein Politikwechsel im Sinne einer Aufwertung langfristiger Handelsbeziehungen sowie stabiler Geschäfts- und Vertragsmodelle für Transport und Lieferung dazu beitragen, Konflikte abzubauen und neue Perspektiven politischer Zusammenarbeit zu eröffnen. Ähnliche Modelle sind für Lieferländer im Kaspischen oder im Mittelmeerraum bereits in der Diskussion. Russland darf davon nicht ausgenommen werden. Längerfristige Planungssicherheit ist auch für die Transitländer von großer Bedeutung.

Aus den Darlegungen wird deutlich, dass ein übergreifender Ordnungsrahmen not-

wendig ist, der die Interessen der EU wie auch diejenigen der Transitländer und der Energielieferanten angemessen berücksichtigt und langfristige Perspektiven der Zusammenarbeit begünstigt. Das Dilemma besteht jedoch darin, dass 2015 Prozesse eingefroren und Gesprächskanäle trocken gelegt sind, die Russland einbinden. Ein wirtschaftlicher Neubeginn in den Energiebeziehungen bedarf deshalb auch einer politischen Neuordnung. Ziel sollte es sein, eine »Symmetrie der Asymmetrien« zu schaffen, also die jeweiligen nationalen Abhängigkeiten in einer Weise einzuhegen und auszutarieren, dass sich die impliziten politischen Verwundbarkeiten in vertretbaren Grenzen halten.

In der EU ist praktizierte Solidarität nach innen der Königsweg, um Mitgliedsländer aus unzumutbaren Lieferabhängigkeiten zu befreien. Der bereits eingeschlagene Weg in Richtung einer Energie-Union mit dem Ziel, den Binnenmarkt zu stärken und die zwischenstaatliche Vernetzung auszubauen, sollte konsequent weiterverfolgt werden. Dazu müssen alle Mitgliedsländer die existierenden Binnenmarktpakete umsetzen. Die im Jahr 2014 durchgeführten Stress-tests belegen zudem deutlich den Mehrwert, den Kooperation bei der Erhöhung der Versorgungssicherheit im EU-Binnenmarkt hat. Für Krisensituationen sollte die Widerstandsfähigkeit des EU-Energieverbundes gestärkt und Notfallmechanismen besser aufeinander abgestimmt werden. Allerdings wären dabei Kosten und Nutzen möglicher Maßnahmen mit Blick auf klimatische und energiepolitische Alternativen sorgfältig abzuwägen. Letztlich werfen Energieeinsparungen, mehr Effizienz und der kluge Ausbau erneuerbarer Energien größere Dividenden ab als die Diversifizierung von Bezugsquellen oder der Bau neuer Transportwege. Denn Letztere sind nicht nur mit hohen Kosten verbunden, unter Umständen verlagern sie geopolitische Risiken auch nur, statt sie zu verringern.

Der Export des *Acquis Communautaire* über die Energiegemeinschaft hinaus sollte dagegen nicht primäres Ziel sein. Um keine

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektürehinweise

Wolfgang Richter
Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?
SWP-Aktuell 44/2011,
September 2011

Wolfgang Richter
Sicherheitsgemeinschaft OSZE – SWP-Aktuell 17/2013,
Februar 2013

Margarete Klein
Russlands neue Militärdoktrin. Nato, USA und »farbige Revolutionen« im Fokus – SWP-Aktuell 12/2015, Februar 2015

neuen Gräben aufzureißen bzw. die Kluft zwischen Liefer-, Transit- und Bezugsländern nicht zu vergrößern, müsste Interessenausgleich das Leitmotiv sein. Perspektivisch sollte das Bemühen um einen solchen Ausgleich in Verhandlungen über gemeinsame Spielregeln für Transport, Handel und Investitionen münden. Als mittelfristiges politisches Ziel wäre ein internationales Regelwerk für Investitionen, Handel und Transit anzustreben, vergleichbar dem Energiecharta-Vertrag. Das Problem besteht darin, dass der Energiecharta-Prozess zumindest akut dafür nicht genutzt werden kann. Aushandlungen darüber könnten alternativ (zunächst) in der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) angesiedelt werden, die sich ebenfalls mit regulativen Fragen befasst. Eine erweiterte und vertiefte Energie-Kooperation ist im Rahmen der OSZE zu verorten. Dort sind der Schutz strategischer Infrastruktur und der Aufbau nachhaltiger Energiesysteme bereits definierte Aufgabefelder. In diesem Feld, das harte und weiche Sicherheitsinteressen berührt, könnte die Zusammenarbeit in Gesamteuropa auch als Beitrag zu Vertrauensbildung vorangetrieben werden. Dies würde es auch erlauben, beizeiten die Gesprächskanäle mit Russland wieder zu nutzen. Die oben angesprochene zweite Leitlinie – Stärkung leistungsfähiger Staatlichkeit – ist auch für die Modernisierung der Infrastruktur und die Steigerung der Energieeffizienz bedeutsam.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Mit den skizzierten Elementen ließe sich eine Wiederbelebung der europäischen Ordnung initiieren: mit der gemeinsamen Verpflichtung auf ideologische Abrüstung, Akzeptanz der politischen Systeme sowie auf Zusammenarbeit beim Aufbau leistungsfähiger Staatlichkeit und eines neuen, langfristig angelegten und auf einer Symmetrie der Asymmetrien beruhenden Energiesystems für Gesamteuropa. Schon die Einleitung eines solchen Prozesses wäre ein

wichtiger Schritt vorwärts. Im Sinne der oben erläuterten Leitlinien sollte die deutsche Außenpolitik mit Blick auf den OSZE-Vorsitz 2016:

- ▶ eine selbstkritische Debatte (auch mit westlichen Verbündeten) darüber führen, welche Elemente der gesamteuropäischen Ordnung – vor allem im Bereich der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen – in den vergangenen Jahren nicht oder nicht ausreichend nutzbar gemacht worden sind. Nicht alles muss neu erfunden werden, vieles ließe sich aber neu entdecken;
- ▶ auf die Einleitung eines Prozesses von Verhandlungen zwischen allen europäischen Staaten mit dem Ziel hinwirken, die Grundlagen einer revitalisierten und ergänzten gesamteuropäischen Ordnung zu bestimmen und diese in eine erneuerte OSZE (»OSZE 2.0«) einzubetten;
- ▶ im Rahmen dieser Verhandlungen die Akzente im Sinne der Leitlinien auf die beiden ersten der drei klassischen Körbe des KSZE-Prozesses (Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit, kulturelle und menschenrechtliche Zusammenarbeit) setzen und
- ▶ im Rahmen des zweiten Korbes die Energie-Kooperation stärken und auf gemeinsame langfristige und stabile Rahmenbedingungen hinwirken, um einen Ausgleich der Interessen der beteiligten Länder zu ermöglichen.

Ohne Frage würde die Umsetzung dieser Leitlinien im Rahmen einer OSZE 2.0 eine Neujustierung der Außenbeziehungen bedingen, die die EU zu ihren Nachbarn im Osten und auch im Süden unterhält. Europa müsste seine ambitionierten Anstrengungen erheblich reduzieren, die eigene politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung in die Nachbarschaft zu exportieren. Deutschland und Europa würde es überaus schwerfallen, diesen hohen politischen Preis zu zahlen. Die langfristige Sicherung von friedlicher Koexistenz im gesamteuropäischen Raum sollte ihn jedoch wert sein.