

Arkadij Mošes

Priorität gesucht

Die EU, Rußland und ihre Nachbarn

Die EU unterhält eine strategische Partnerschaft mit Rußland und will mit den Nachbarstaaten im Osten privilegierte Beziehungen unterhalten. Zunehmend kollidieren die Interessen Rußlands und der EU im Nachbarschaftsraum. Moskau wertet die Nachbarschaftspolitik als Versuch, Rußland aus der Region zu drängen, und reagiert allergisch auf Demokratisierung. Doch wäre es falsch, wenn die EU ihr Engagement in diesem Raum verringert. Brüssel muß bereit sein, mehr Verantwortung zu übernehmen. Priorität sollten Demokratie und Marktwirtschaft, nicht aber eine geopolitische Umorientierung der Region haben. So könnten die Nachbarländer ihre Verbindungen mit Rußland aufrechterhalten. Und Rußland könnte der EU nicht länger unterstellen, eine Politik nach den Regeln des Nullsummenspiels zu betreiben.

Die Europäische Union steht in bezug auf ihre unmittelbaren östlichen Nachbarn vor einer doppelten Herausforderung. Sie möchte einerseits mit den benachbarten postsowjetischen Staaten privilegierte Partnerschaften aufbauen, die es in Zukunft ermöglichen sollen, die heutigen Trennlinien zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der EU allmählich aufzuweichen. Dadurch könnten die postsowjetischen Staaten teilweise in den europäischen Wirtschafts- und Politikraum integriert werden. Voraussetzungen hierfür sind langfristige Stabilität, Systemtransformation sowie die Übernahme der sogenannten europäischen Werte durch die Nachbarstaaten.

Die Europäische Union hat andererseits auch ein Interesse daran, daß ihre Politik in Belarus, der Ukraine, Moldova und im Südkaukasus keine negativen Auswirkungen auf ihre Beziehungen zu Rußland hat. Die EU will die politischen Grenzen Europas beispielweise nicht von der polnisch-ukrainischen zur ukrainisch-rußländischen Grenze verschieben. Brüssel ist nicht auf ein Nullsummenspiel in der Region der gemeinsamen Nachbarschaft aus, es möchte vielmehr der rußländischen Führung entsprechende Befürchtungen nehmen.

Das ursprüngliche Angebot an Moskau, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) auch auf Rußland auszudehnen, erwies sich als konzeptionell nicht haltbar. Die ENP wurde bereits bei anderen östlichen und südlichen Nachbarn der EU angewendet. Rußland zog es verständlicherweise vor, den besonderen Charakter seiner Beziehungen zur EU zu wahren, der seiner Rolle als aktivem politischen Subjekt im gemeinsamen Nachbarschaftsraum weitgehend gerecht wurde – und nicht als ihr Objekt.

Arkadij Mošes (1967), Dr. phil., Leiter des Programms „Rußland–EU“ des Finnischen Instituts für Internationale Beziehungen, Helsinki

OSTEUROPA, 57. Jg., 2–3/2007, S. 21–33

Letztlich hielten Rußland und die EU in der „Road Map“ für einen gemeinsamen Raum der äußeren Sicherheit, die im Mai 2005 beschlossen wurde, ihre Absicht fest, durch ihre Zusammenarbeit in den angrenzenden Regionen Stabilität sicherzustellen. Dies sollte ein weiteres Mal den gleichberechtigten und positiven Charakter der Beziehungen unterstreichen.¹

Die Herangehensweisen von EU und Rußland an diesen gemeinsamen Nachbarschaftsraum sind nicht nur verschieden, sondern sie kollidieren direkt. Rußland ist bestrebt, seine dominierende Stellung in der Region zu behalten und zu verhindern, daß ehemalige Sowjetrepubliken seine Einflußsphäre verlassen und enge Beziehungen zur EU aufbauen. Entsprechend kritisch reagierte Moskau auf Initiativen der EU, welche die Sicherheit an ihren Grenzen erhöhen sollen. Insbesondere die ENP wird als ein Versuch gewertet, Rußland zurückzudrängen und zu isolieren. Mit dieser Haltung kann die Europäische Union nicht einverstanden sein, insbesondere wenn Rußland direkten wirtschaftlichen und politischen Druck auf seine Nachbarn auszuüben versucht.²

Die unterschiedliche Haltung zu einer Demokratisierung in der Region gewinnt immer stärker die Konturen einer direkten diplomatischen Konfrontation. Für Brüssel wird die Förderung der Demokratie zur Hauptrichtung seiner Politik.³ Für Moskau ist dies ein Anlaß für äußerst negative Reaktionen. Unverblümt forderte etwa Rußlands ständiger Vertreter bei der EU, Vladimir Čižov, die EU solle auf die Förderung der Demokratie verzichten.⁴

Hat die heutige Konfrontation strategischen und systemischen Charakter oder kann man in Zukunft ein Umdenken erwarten? Ist es denn realistisch, eine aktivere EU-Politik in den postsowjetischen Ländern zu verfolgen und gleichzeitig auf die Stärkung der partnerschaftlichen Beziehungen mit Rußland zu setzen? Oder ist es unvermeidlich, das eine Ziel dem anderen zu opfern? Ist die Konkurrenz zwischen der EU und Rußland in dieser Region vermeidbar? Und falls ja: Lohnt es sich überhaupt? Diese naheliegenden Fragen werden in der EU bislang kaum ausreichend diskutiert.

Die Antwort liegt auf der Hand. Dem politischen Wettstreit zwischen Rußland und der EU kann in absehbarer Zeit nicht ausgewichen werden. Neben dem Zustand der Demokratie in Rußland wird Moskaus Verhalten im gemeinsamen Nachbarschaftsraum grundsätzliche Bedenken in Europa hervorrufen und immer wieder zu einer akuten Verschlechterung der Beziehungen führen, wie es während der Wahlen im Herbst 2004 in der Ukraine oder beim Druck Rußlands auf Georgien im Herbst 2006 bereits der Fall war.

¹ „Dorožnaja karta“ po obščemu prostranstvu vnešnej bezopasnosti;
<<http://president.kremlin.ru/text/docs/2005/05/88012.shtml>>;

<www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/10-4spaces/4spaces.pdf>, S. 32–41.

² Heinz Timmermann: Von Visionen zu Aktionen. Die Zukunft der europäisch-russischen Zusammenarbeit. Bonn 2004, S. 10 [=Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 22].

³ B. Ferrero-Waldner: European Strategies for Promoting Democracy in Post-Communist Countries. Konferenz des Institute for Human Sciences, Wien, 20.1.2006;
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/35&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

⁴ Vladimir Čižov: No place for democracy in new EU–Russia pact, in:
<<http://euobserver.com/9/22654>>, 16.10.2006.

Vom europäischen Standpunkt aus wäre es ebenso falsch, diesen Konflikt zu verabsolutieren wie ihn zu fürchten oder zu versuchen, ihm die Schärfe zu nehmen, indem die EU ihr Engagement in der Region verringert. Denn die Interdependenz im Energiebereich, welche die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Rußland und Europa bildet, hat weiterhin Bestand. Der Export rußländischer Energieträger nach Europa geht weiter, ungeachtet der Widersprüche auf anderen Gebieten, da für Rußland die Umorientierung auf andere Märkte praktisch unmöglich ist. Das gibt Europa einen ziemlich großen Handlungsspielraum in seiner Politik gegenüber Rußland und der gesamten Region.

Zweitens – und das ist das Wichtigste – nimmt der Einfluß Rußlands im westlichen Teil des postsowjetischen Raumes nicht zu. Rußland ist heute, wie Dmitrij Trenin feststellte, in einer Art Stellungskrieg gefangen, es zieht sich nur ungern zurück, bewegt sich aber auch nicht vorwärts.⁵ Falls Rußland in irgendeinem Moment die Aussichtslosigkeit seiner postimperialen Politik erkennen sollte, muß Europa bereit sein, mehr Verantwortung in der Region zu übernehmen, um die Stabilität aufrechtzuerhalten. Dies könnte funktionieren, wenn die Transformation mehr Tiefe und Reife erreicht hat. Doch das setzt bereits heute eine aktivere europäische Politik voraus.

Drittens könnte der Verzicht auf die berüchtigten Doppelstandards in der Politik die Suche nach einem *modus vivendi* mit Rußland erleichtern. Ziel der europäischen Politik sollte der erfolgreiche Abschluß der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation sein, jedoch nicht eine geopolitische Umorientierung der Region. Ein solches Herangehen würde den Nachbarländern erlauben, ihre Verbindungen zu Rußland weitestgehend aufrechtzuerhalten, und Rußland könnte der EU nicht unterstellen, eine Politik in eigener Sache zu betreiben, die auf den Regeln des Nullsummenspiels basiert.

Eine Rückkehr zum *status quo ante* ist nicht möglich

Sieht man vom Baltikum ab, war die Situation im westlichen Teil des postsowjetischen Raumes in den 1990er Jahren und Anfang des 21. Jahrhunderts folgende: Aufgrund seines Engagements in der Region und wegen der von der UdSSR ererbten Verbindungen zu den neuen unabhängigen Staaten war Rußland nicht nur der stärkste außenpolitische Spieler, es war im Grunde genommen der einzige wirkliche Akteur im System. Rußland trug die grundlegende Verantwortung für die wirtschaftliche und politische Stabilität in der Region. Als selbstverständlich wurden rußländische Wirtschaftssubventionen, die rußländische Beteiligung an der Regulierung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte und die regelmäßigen Versuche, subregionale Kooperationen anzustoßen, betrachtet.

Rußland verhielt sich seinerseits recht verantwortungsvoll bei der formalen Anerkennung der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität seiner Nachbarn. Es mischte sich in einer Reihe von schweren inneren Krisen wie der Krim-Krise 1994–1995 nicht ein und nutzte auch nicht seine Einflußmöglichkeiten im Energiebereich. Daß die postsowjetische Entwicklung nicht auf ein Jugoslawien-Szenario hinauslief,

⁵ Dmitri Trenin: *Russia, the EU and the common neighbourhood*. London 2005, S. 2 [= Centre for European Reform].

ist das große Verdienst Rußlands und seiner Führung. Hier zeigte sich im Grunde einer der paradoxen Vorteile imperialer Gewohnheit: Die Wahrnehmung der Nachbarn als Teil seiner selbst und nicht als vollständig fremde Gebilde machte Rußlands Politik ruhiger und zurückhaltender. Als Vladimir Putin an die Macht kam – mit seiner Ideologie der pragmatischen Zusammenarbeit, frei von der innenpolitischen Verantwortung für den Zerfall der UdSSR, und mit seiner Hoffnung auf eine Partnerschaft mit Europa, die die Quelle für die Modernisierung Rußlands bilden könnte –, hatte es den Anschein, als werde sich das System der politischen Beziehungen in der Region noch weiter stabilisieren.

Rußlands Verhalten brachte aber auch schon damals seine Nachbarn in Bedrängnis. Kyiv, Chişinau, Tbilisi und Baku mußten die Souveränität ihrer Länder verteidigen, oftmals mußten sie sich in dem einen oder anderen Punkt Rußlands Druck direkt widersetzen, was zu Konflikten führte. Aber im Unterschied zu den baltischen Ländern endeten die Konflikte immer mit einem Kompromiß mit Moskau und mit dem Aufbau eines neuen, für beide Seiten akzeptablen Gleichgewichts.

In den 1990er Jahren hatten die Länder dieser Region noch keine Hoffnung darauf gesetzt, den postsowjetischen, geopolitischen Raum jemals verlassen zu können. Und für die damals 15 Staaten zählende EU genoß der westliche Teil der GUS aus verschiedenen Gründen keine Priorität, von einer EU-Perspektive für diese Staaten ganz zu schweigen. In der Praxis erkannte der Westen Rußlands Vorrang und die führende Rolle in diesem Raum stillschweigend an. Die ostmitteleuropäischen Kandidatenländer waren damit beschäftigt, die eigenen Beitrittsperspektiven für die NATO und die EU zu verbessern, wobei eine zu enge regionale Integration beispielsweise mit der Ukraine eher ein Hindernis dargestellt hätte.

Rußlands Verhalten war jedoch nicht nur von altruistischen und hehren Motiven bestimmt. In den 1990er Jahren verfügte Rußland schlicht nicht über ausreichende Ressourcen für eine aktive, offensive Politik, selbst wenn die politische Führung eine expansive Politik hätte verfolgen wollen. Die Gewährung ökonomischer Vergünstigungen sollte dazu beitragen, die Option für eine zukünftige Reintegration offenzuhalten und den Kollaps der lokalen Wirtschaftssysteme zu verhindern, der unvermeidlich auch auf Rußland zurückgeschlagen hätte. Durch die Gewöhnung an die Subventionen wurden die Reformen jedoch nur aufgeschoben. Das ist besonders auffällig in Belarus. Bis heute ist Rußlands Bedrohung durch einen wirtschaftlichen Zusammenbruch eines Nachbarstaates noch nicht endgültig beseitigt.

In den ersten zehn bis zwölf Jahren nach dem Zerfall der UdSSR gab es in diesem Raum keine Alternative zu Rußland als dem zentralen Bezugspunkt. Dies verlieh dem rußländischen Anspruch eine gewisse Legitimität, den postsowjetischen Raum als primäre Einflußsphäre zu begreifen. Und da es den Ländern an einer realen außenpolitischen Integrationsalternative fehlte, konnte Rußland auf ihre politische Unabhängigkeit gelassen reagieren.

Dies änderte sich 2003 und 2004 grundlegend. Einige Prozesse trafen zeitlich zusammen, die das Verhältnis zwischen Rußland, den postsowjetischen Ländern im europäischen Teil und der Europäischen Union qualitativ veränderten. Die EU-Erweiterung veränderte das Verhältnis der Union zu den neuen Nachbarn fundamental. Durch die gemeinsame Grenze galt es jetzt, die östliche Peripherie zu stabilisieren, das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle und die Einkommensdiskrepanz zu ver-

ringern sowie die weichen Sicherheitsgefährdungen zu bekämpfen. Die engen historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen den neuen EU-Mitgliedern und ihren Nachbarn machten es der Politik unmöglich, sich auf Sicherheit (selbst im weitesten Sinne) zu beschränken, statt dessen war ein integrativer Ansatz erforderlich. Eine Reihe von Dokumenten, die in Brüssel am Vorabend der Erweiterung erstellt wurden und zum Start der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Frühjahr 2004 führten, skizziert – obgleich diese Dokumente die negative Einstellung der europäischen politischen Klassen zur weiteren Vergrößerung der Union spiegeln – die Perspektive einer faktischen Integration der Nachbarländer und der EU. Voraussetzung ist, daß die Länder die europäischen Werte übernehmen und sich auf eine mögliche Teilnahme am EU-Binnenmarkt hinbewegen. An den Rändern der Region war somit ein Akteur aufgetaucht, der an der Demontage der postsowjetischen Spielregeln interessiert war, da deren Einhaltung es nicht erlaubte, die Sicherheitsfrage, geschweige denn die Integrationsfrage zu lösen. Als Wirtschaftsmacht kann die EU ihren Nachbarn zahlreiche positive und negative Anreize bieten.

Den Ländern der Region eröffnete sich somit erstmals eine Alternative. Nach einer Umfrage des *Ukrainischen Zentrums für ökonomische und politische Studien* lag der Anteil der Befragten, die für einen Beitritt der Ukraine zur EU waren, vom Frühjahr 2002 bis zum Herbst 2004 bei über 50 Prozent; im November 2002, im Vorfeld der Entscheidung des EU-Gipfels in Kopenhagen für die Erweiterung, war er sogar auf 65 Prozent gestiegen.⁶ Bereits die Regierung Kučma nahm Gesetzestexte an, in denen das strategische Ziel der Mitgliedschaft in der EU und der NATO festgehalten war. Die *Orangene Revolution* machte die europäisch-atlantische Option zur Hauptrichtung der ukrainischen Außenpolitik. Sogar die Rückkehr von Viktor Janukovič, dem Vertreter der Ostukraine, auf den Posten des Premierministers führte nicht dazu, die Priorität der Beziehungen zur EU in Frage zu stellen.

Selbst in Belarus, wo der Zugang zu Informationen beschränkt ist, sank nach Angaben des *Unabhängigen Instituts für sozioökonomische und politische Studien* zu Beginn dieses Jahrzehnts der Anteil der Befürworter einer EU-Mitgliedschaft ihres Landes nicht unter 50 Prozent. Die mit 61 Prozent höchste Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft von Belarus war im Dezember 2002 zu verzeichnen, also etwa zur gleichen Zeit wie in der Ukraine.⁷

Das Zusammentreffen dieser beiden Prozesse – die Vorbereitung der EU auf ihre neue Rolle im Westen des postsowjetischen Raumes sowie das Umdenken der Bevölkerung in den Nachbarländern über deren außenpolitische Orientierung – reichte aus, um in Moskau Befürchtungen zu wecken, aus dieser Region verdrängt zu werden. Die Äußerung des Direktors des FSB, Nikolaj Patrušev, über die *Orangene Revolution* illustriert diese Stimmung. Vor der rußländischen Staatsduma sagte Patrušev, daß

⁶ Ukraine's European Integration in Popular Perceptions, in: *National Security & Defence*, 7/2005, S. 48.

⁷ Evropa blizkaja i dalekaja, analitika Nezavisimogo instituta social'no-ekonomičeskich i političeskich issledovanij (NISĖPI), März 2005; <www.iiseps.org/3-05-7.html>. – Siehe auch: Uladzimir Ulachovič: David ohne Goliath. Die Zukunft von Belarus in Europa, in: Astrid Sahn, Manfred Sapper, Volker Weichsel (Hg.): *Konturen und Konstraste. Belarus sucht sein Gesicht*. Berlin 2004, S. 206–217 [= OSTEUROPA, 2/2004].

bestimmte politische Kräfte in den westlichen Ländern danach streben, Rußlands Einfluß im postsowjetischen Raum und auf der internationalen Bühne zu schwächen. Das hat sich offen in Georgien, in der Ukraine und in Kirgisien gezeigt.⁸

Unabhängig von den tatsächlichen Intentionen des Westens, insbesondere der EU, begriff Rußland diese Entwicklung als eine Herausforderung, der es nach einer Reihe von geopolitischen Niederlagen in der letzten anderthalb Jahrzehnten glaubt nicht ausweichen zu dürfen, ohne dadurch den Status eines einflußreichen Staates zu verlieren.

Am Ende der ersten Amtszeit von Vladimir Putin änderte sich die rußländische Selbstwahrnehmung erheblich. Nachdem sich die sozioökonomische Situation dank der hohen Ölpreise verbessert hatte, wollte Rußland die Herausforderung des Westens nicht nur annehmen, sondern fühlte sich stark genug, in die Offensive zu gehen. Vor den Präsidentschaftswahlen 2004 machte sich in Rußland die Erwartung breit, daß nun eine Periode der Wiederherstellung und der Stärkung der Position Rußlands in der GUS beginne. Neben den traditionellen „Ultrapatrioten“ befürworteten auch Vertreter ehemals gemäßigter Kreise diese Politik, zum Beispiel der Liberale Anatolij Čubajs, der sich mit der Idee eines „liberalen Imperiums“ zu Wort meldete. Er wollte eher eine ökonomische Dominanz als eine politische Kontrolle Rußlands in der GUS etablieren.

Rußlands Politik war also darauf gerichtet, nicht den *Status quo* zu erhalten, sondern ihn zum eigenen Vorteil zu revidieren. Im Herbst 2003 kam es zur Krise um die Insel Tuzla. Der Bau eines Damms in der Meerenge von Kerč war im Grunde genommen ein Versuch Rußlands, die Ukraine vor vollendete Tatsachen zu stellen und den faktischen Verlauf der nicht berichtigten Grenze im Meer zu ändern. Im Winter 2004 drehte Rußland Belarus den Gashahn zu, um Aljaksandr Lukašėnkas Zustimmung zur Übertragung der Anteile am belarussischen Gastransportnetz an die rußländische Gazprom zu erreichen.

Im Herbst 2004 mischte sich Rußland mit einer beispiellosen Intensität in die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine ein, um dem Nachfolger von Leonid Kučma, Viktor Janukovič, zum Sieg zu verhelfen.⁹ Im Frühjahr 2005 versuchte Rußland, obschon mit weitaus geringerer Intensität, die Wiederwahl des Präsidenten von Moldova, Vladimir Voronin, zu verhindern. Im Winter 2005/2006 entbrannte die rußländisch-ukrainische Gaskrise, als Rußland wieder durch ein Preisdiktat und Lieferkürzungen versuchte, die ukrainische Haltung in der Eigentumsfrage der Pipelines zu beeinflussen. Im Frühjahr 2006 erließ Moskau ein Importverbot für Weine und andere Lebensmittel aus Moldova und Georgien. Im Herbst 2006 folgten die Transportblockade Georgiens und die massenhafte Deportation seiner Bürger aus Rußland.

Selbstverständlich lassen sich alle diese Handlungen Rußlands nicht auf einen Nenner bringen und durch imperiale oder antiwestliche Stimmungen erklären. Jeder Staat hat zweifellos das Recht, auf seinem Territorium die gesetzliche Ordnung herzustellen und eine angemessene Bezahlung für seine Exportgüter zu erwarten. In erster Linie

⁸ Nesodružestvennoe pogloščenie, in: Gazeta.Ru, 12.5.2005; <www.gazeta.ru/2005/05/12/oa_157330.html>.

⁹ Vgl. dazu die diversen Analysen: Revolution in Orange: Analyse, Hintergründe, Prognosen, in: OSTEUROPA, 1/2005, S. 3–90.

muß er sich um seine Bürger kümmern, indem er Arbeitsplätze schafft und andere Funktionen erfüllt. Doch tatsächlich hat sich die rußländische Politik im postsowjetischen Raum von alten Ansätzen verabschiedet und ist härter und fordernder geworden. Aufgrund ihres wachsenden Engagements in der Region kann die Europäische Union diesen Umstand nicht ignorieren. Eine Rückkehr zum *status quo ante* ist nicht möglich. Das verheißt neue Konflikte zwischen der EU und Rußland.

Angriff oder Rückzug?

Eine Erhöhung des Drucks in der rußländischen Politik führt jedoch nicht zwangsläufig zu mehr Effektivität. Janukovič wurde nicht Präsident der Ukraine. Voronin dagegen wurde für eine zweite Amtszeit gewählt. Die Ukraine kontrolliert noch immer ihre Gaspipeline-Infrastruktur. Es gibt auch keinen Fortschritt bei der Bildung einer rußländisch-belarussischen Union. Im Jahr 2005 begann Rußland nach mehrjähriger Verzögerung mit dem Abzug aus seinen Militärbasen in Georgien.

Für diese mangelnde Durchsetzungskraft Rußlands gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste Faktor ist offensichtlich die abnehmende Attraktivität einer engen Integration mit Rußland und die Verschlechterung des Images Rußlands im sogenannten Nahen Ausland.¹⁰ In den letzten Jahren ist Rußland beim Wirtschaftswachstum im postsowjetischen Raum nicht mehr führend, weder beim Wachstumstempo noch bei der Qualität.¹¹ Die sozialen Übel Rußlands, einschließlich der Bedrohung durch den Terrorismus, sind bekannt.¹² Millionen von Arbeitsmigranten, die nach Hause zurückkehren, machen aus ihrem Ärger keinen Hehl, wenn sie in Kontakt mit Rußlands korrupten Rechtsschutzorganen kommen.

Doch noch wichtiger ist, daß Rußland nur über eine mäßige ideelle Anziehungskraft verfügt. Das Russische Imperium bis 1917 hatte eine solche Ausstrahlung. Es stützte sich zeitweise auf den Panlawismus, zeitweise auf die Verteidigung des orthodoxen

¹⁰ In Zentralasien ist dieser Prozeß natürlich viel weniger spürbar, da die dortigen Staaten kein konkurrierendes Modell vor sich haben, das die EU für den westlichen Teil der GUS darstellt. In Zentralasien wird die Anwesenheit Rußlands vielmehr begrüßt, unter anderem um den Einfluß Chinas auszubalancieren. Auf der symbolischen Ebene gibt es aber auch hier Änderungen. Sogar Rußlands bevorzugter Partner Kasachstan plant eine Umstellung seiner Schrift vom kyrillischen auf das lateinische Alphabet, wie das Uzbekistan und Turkmenistan bereits getan haben, weil, so Präsident Nursultan Nazarbajev, die lateinische Schrift heute den Kommunikationsraum dominiere; *Astana otgoroditsja ot Moskvy alfavitom*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 26.10.2006.

¹¹ Laut Statistikkomitees der GUS betrug das Durchschnittswachstum des Bruttoinlandsprodukts in den ersten acht Monaten von 2006 sechs Prozent. In Rußland erreicht es 5,8 Prozent, aber in Azerbajdžan 34,4 Prozent, in Belarus 9,8 Prozent, in Kasachstan 9,3 Prozent. Die Industrieproduktion wuchs in Rußland um 4,3 Prozent, in Belarus um 12,7 Prozent, in Kasachstan um 6,6 Prozent und in der Ukraine um 5,4 Prozent; *Golovokruženie ot uspechov mestnogo masštaba*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 26.10.2006.

¹² Diese Aussage machte der belarussische Präsident Aljaksandr Lukašenka zum Zentrum seiner Kampagne, als er für das Recht kämpfte, für eine dritte Amtszeit zu kandidieren und die Revision des entsprechenden Artikels der Verfassung erreichen wollte. Er verglich das „kleine, aber stabile und gut geführte Belarus“, das er als sein Verdienst bezeichnete, direkt mit Rußland nach Beslan. Kein Wunder, daß danach die Unterstützung für einen Unionsstaat in Belarus auf einen recht niedrigen Stand sank.

Glaubens, zeitweise bot es Schutz vor Assimilation oder physischer Vernichtung. Die UdSSR war der Hauptträger der kommunistischen Ideologie, die Millionen von Menschen auf der Welt teilten. Rußland heute hat nichts Vergleichbares. In den 1990er Jahren zog das Land eine gewisse Zahl ehemaliger Sowjetbürger durch seine demokratische Entwicklung an, doch in den letzten Jahren ging diese Rolle an die Ukraine über. Trotzdem wird die Orientierung an Rußland bleiben, da der Erhalt der Verbindungen oft praktische Bedeutung hat, aber sie wird nicht zunehmen. Die Motivation geht nur selten über den wirtschaftlichen Nutzen hinaus. Ausnahmen sind Armenien und international nicht anerkannte staatliche Gebilde wie Abchasien oder Transnistrien. Doch um auf Dauer eine dominierende Stellung aufzubauen, reicht das nicht.

Das Sortiment an Zuckerbroten und Peitschen, über die Rußland verfügt, ist begrenzt. In den letzten Jahren begann Moskau damit, das Hauptinstrument seiner zentripetalen Politik abzubauen: die niedrigen Vorzugspreise auf Energieträger. Die Gaspreise wuchsen für die Ukraine von 50 US-Dollar für 1000 Kubikmeter im Jahr 2005 auf 130 im Jahr 2007. Moldova hat 2005 80 Dollar bezahlt, 2006 110 und seit dem dritten Quartal bereits 160 Dollar. Für die Länder des südlichen Kaukasus betragen die Preise im Jahr 2005 70, 2006 bereits 110 Dollar. In all diesen Fällen wird es selbstverständlich nicht dabei bleiben. Sogar dem „Unionspartner“ Belarus hatten die rußländischen Lieferanten im Herbst 2006 für das Jahr 2007 eine Preiserhöhung für Gas von 48 auf 200 Dollar angekündigt.¹³ Nach hartem Ringen einigte man sich in letzter Minute des Jahres 2006 auf 100 Dollar.

Moskaus Entscheidung, die Subventionierung der Ökonomien seiner Nachbarn zu verringern, war wohlüberlegt und folgerichtig. In Zeiten, in denen niedrige Energiepreise nicht mehr ausreichen, um den Drift der Nachbarn in Richtung Westen zu stoppen und/oder ihre absolute politische Loyalität gegenüber Rußland zu sichern, hat es keinen Sinn mehr, die Wettbewerbsfähigkeit der Nachbarökonomien – mitunter gar zulasten der rußländischen Wirtschaft – künstlich aufrechtzuerhalten. Nun gilt vielmehr, Rußlands ökonomischen Profit zu maximieren.

Die hohen Energiepreise verstärken jedoch die Abwendung der postsowjetischen Staaten von Rußland. Um ihre Energiesicherheit gewährleisten zu können, wenden sich die Länder jedoch nicht unbedingt an den Westen. Lukašënka etwa wird eher einen Ausweg in der Zusammenarbeit mit den Regierungen in Lateinamerika und am Persischen Golf suchen. Rußlands Möglichkeiten, seine Energieressourcen effektiv als Stimulus oder Sanktionsmittel der lokalen Eliten einzusetzen, werden objektiv auf jeden Fall abnehmen. Die baltischen Länder hatten früh erkannt, daß die Souveränität eines Landes mit der Wirtschaft anfängt, und sich damals dafür entschieden, rußländische Energieträger zu Weltmarktpreisen zu beziehen. Heute trifft Rußland diese Entscheidung für die anderen postsowjetischen Staaten.

Auch bei den Druckmitteln ist die Lage nicht eindeutig. Die Gaslieferung an Belarus und die Ukraine einzustellen, ist in absehbarer Zeit nicht möglich, da über ihr Territorium die Transitpipelines nach Europa führen. Solange keine alternativen Transitrouten in ausreichendem Umfang gebaut wurden, bleibt das Risiko nichterlaubter Entnahmen bestehen. Und Rußland darf seinen Ruf als zuverlässiger Gaslieferant der EU nicht aufs Spiel setzen. Auf Georgien trifft dies weniger zu, aber auch durch dieses Land führt eine Gasleitung nach Armenien, das mit Rußland verbündet ist. Außerdem

¹³ Cifra nedeli: 130 \$. Počem politika, in: Vedomosti, 25.10.2006.

müßte das gewonnene Gas im Falle einer Unterbrechung der Transitpipeline nutzlos verbrannt werden, da Rußland es nirgends auf seinem Territorium lagern kann. Obwohl dessen Regulierung und Kontrolle absolut notwendig ist, wäre es nicht sinnvoll, den rußländischen Arbeitsmarkt für Migranten aus der GUS vollständig zu schließen, da sich dann die besorgniserregenden demographischen Tendenzen in Rußland negativ auf das Wirtschaftswachstum und die sozioökonomische Situation auswirken würden. Den Zugang für Bürger einzelner Länder zu begrenzen, ist möglich, doch wird dann die positive Einstellung gegenüber Rußland in diesem Land abnehmen, besonders wenn dies von Gewalt durch Behörden oder von nationalistischen Exzessen begleitet wird.

In noch stärkerem Maße gilt dies für die Schließung des rußländischen Marktes für Waren aus den Ländern der GUS. Natürlich läßt sich so versuchen, auf die Position kleiner Staaten wie Georgien oder Moldova Einfluß zu nehmen, bei denen der Exportausfall nach Rußland dazu führt, daß ihr Bruttoinlandsprodukt sinkt und die Popularität der Regierung in einem Teil der Bevölkerung abnimmt. Aber jede Blockade und alle protektionistischen Maßnahmen führen ganz sicher nicht zu einem Sympathiezuwachs für Rußland, sondern zwingen die Länder, dazu darüber nachzudenken, wie sie ihre Abhängigkeit von Rußland verringern können.

Rußlands allmählicher Einflußverlust ist besonders im Falle der Ukraine offensichtlich, weil es das größte Land der Region mit einer starken nationalen, demokratischen und pluralistischen Tradition ist. Seit 2004 ist Rußland in der Ukraine kein wichtiger innenpolitischer Akteur mehr. Parteien, die die Orientierung an Rußland zu ihrem wichtigsten Wahlkampfthema machen, kommen nicht ins Parlament. Bei den Parlamentswahlen 2006 wurde die Wahlkampagne der Donecker Gruppe um Viktor Janukovič, die als prorußländisch gilt, aber in Wirklichkeit eigenständige Interessen verfolgt, bezeichnenderweise von einem Team amerikanischer Berater geleitet. In dem sogenannten *Universal der nationalen Einheit*, dem Dokument, das der Zusammenarbeit zwischen Janukovič und Juščenko zugrunde liegt, wird das Wort „Rußland“ nicht ein einziges Mal erwähnt. Statt dessen wird der Kurs auf einen EU-Beitritt bestätigt.¹⁴ Da der Präsident ausreichende verfassungsmäßige Vollmachten in diesem Bereich behalten hat, ist zu erwarten, daß die Außenpolitik der Ukraine deren Unabhängigkeit in punkto WTO-Beitritt und Weiterführung der Zusammenarbeit mit EU und NATO bewahren wird.

Falls die Ukraine, wie angekündigt, künftig selbst kein Gas mehr von Rußland kaufen wird, und dessen Dienste nur noch für den Transit von zentralasiatischem Gas in Anspruch nehmen wird, dürfte der Handlungsspielraum weiter wachsen, da die beiden Länder dann juristisch das Verhältnis von Verkäufer und Käufer beenden und zu bloßen Transitpartnern werden.¹⁵ Dies ändert jedoch nichts an der strategischen Bedeutung Rußlands für die Ukraine und am Interesse der Ukraine, partnerschaftliche bilaterale Beziehungen aufrechtzuerhalten. Eine Rückkehr in die Kučma-Ära und zu den Kategorien „älterer und jüngerer Bruder“ ist aber bereits nicht mehr möglich.

¹⁴ *Universal nacional' nogo edinstva*, in: *Ukrainskaja pravda*, 3.8.2006; <www.pravda.com.ua/ru/news/2006/8/3/44394.htm>.

¹⁵ So Jurij Bojko, Energieminister der Ukraine: *Rossijskogo gaza v Ukraine bol'se ne budet*, in: *Ukrainskaja pravda*, 6.10.2006; <www.pravda.com.ua/ru/news/2006/10/6/47502.htm>.

Als weiterer Beleg für die These vom schleichenden Einflußverlust Rußlands kann erstaunlicherweise Belarus angeführt werden. Ungeachtet der tiefen Sympathien der belarussischen Bevölkerung für Rußland, des langjährigen, wenn auch deklarativen Prozesses der politischen Integration und, wie es schien, der Abhängigkeit des Lukašenka-Regimes von der Unterstützung durch Rußland hat es Moskau nicht geschafft, Minsk zu wirtschaftlichen Zugeständnissen zu bewegen. Lukašenka hat erkannt, daß seine gesamte politische Macht bedroht ist, sobald er einen Teil seiner ökonomischen Unabhängigkeit aufgibt – sei es die Kontrolle über die Pipelines oder das Recht, eine eigene nationale Währung zu emittieren. Indem er die Unabhängigkeit seines Regimes verteidigt, schützt er de facto die Unabhängigkeit des Landes. Rußland hört allmählich sogar auf, der wichtigste Absatzmarkt für belarussische Güter zu sein.

In Wirklichkeit wird die Position von Minsk im Dialog mit Moskau immer stärker und nicht schwächer. Wenn es Lukašenka gelingt, die Gas-Preiserhöhungen zu verkraften und er die eigenen Hebel ansetzt, um auf Rußland Einfluß zu nehmen (Gasentnahme aus den Pipelines, Kosten erheben für die rußländischen Militärbasen auf belarussischem Territorium, psychologischer Druck auf die öffentliche Meinung in Rußland durch Demonstrationen von Kriegsveteranen), wird der rußländische Einfluß in der Region neu justiert und weiter abnehmen.

Die Situation in Moldova ist schwieriger einzuschätzen. Ökonomisch und was die Wiederherstellung seiner territorialen Integrität betrifft, hängt Moldova immer noch stark von Rußland ab. Aber die Tatsache, daß Vladimir Voronin, der 2001 mit der Losung, die Beziehungen zu Rußland zu verbessern, an die Macht kam, bereits im Jahr 2005 als ein Politiker wiedergewählt wurde, der die Souveränität seines Landes gegenüber Rußland verteidigt, spricht für sich. Bevor ein solcher Wandel möglich werden konnte, muß sich die Stimmung unter den Wählern grundlegend geändert haben.

Im Verhältnis zu Georgien scheint die kritische Linie bereits überschritten zu sein. Falls die Sanktionen, die Rußland 2006 gegen die Wirtschaft und die Bürger Georgiens erließ, nicht zu Schritten Tbilisis führen, die als eindeutiger diplomatischer Sieg Moskaus bewertet werden können, wird sich Rußland der bekannten Situation gegenübersehen, daß die Androhung einer Handlung sich als effektiver herausstellt als die Handlung selbst.

Das postimperiale Rußland: Schlußfolgerungen für Europa

Noch ist es zu früh, von Rußlands Bereitschaft zu sprechen, die Unmöglichkeit seines Unterfangens anzuerkennen, seine dominierende Stellung im postsowjetischen Raum zu wahren. Aber das Umdenken hat begonnen. Präsident Vladimir Putin räumte im März 2005 in Erevan ein, daß die GUS zur zivilisierten Auflösung geschaffen worden sei, und beendete damit die Diskussion über die Zukunft der Gemeinschaft.¹⁶ Dieser Prozeß hat bereits einen Punkt erreicht, an dem Rußland es ablehnt, all seinen bisher geltenden Verpflichtungen nachzukommen. Heute kümmert sich Rußland nicht mehr darum, woher die früheren Sowjetrepubliken die Mittel nehmen, um die höheren Energiepreise zu bezahlen, und ob diese Preiserhöhung zur Lähmung ihrer Ökonomien führen. Moskau ist nicht mehr darum besorgt, ob die Schließung des rußländischen

¹⁶ Očišćenje ot šeluchi, in: Vremja novostej, 28.3.2005.

Marktes für Moldova, das fast ausschließlich nach Rußland exportiert, zur sozialen und wirtschaftlichen Destabilisierung des Landes führt. Rußland mißt den abnehmenden Sympathien in diesen Ländern offenbar keine Bedeutung bei. So begreifen und verhalten sich postimperiale Länder, die vom nationalen Egoismus getrieben sind, aber nicht neoimperiale oder gar unveränderlich imperiale Staaten, die das Ziel verfolgen, ihre alte Einflußsphäre zurückzugewinnen.

Ein solches Rußland stellt Europa vor eine doppelte Herausforderung. Der Übergang Rußlands in das postimperiale Stadium führt einerseits zu mehr und nicht zu weniger Konflikten in der Region, da Moskau weniger geneigt sein wird, die Interessen und Wünsche der Partner zu berücksichtigen. Diese Konflikte kann die EU nicht einfach ignorieren. Es ist nur schwer vorstellbar, daß es sich die EU – bei allen Schwierigkeiten im Verhältnis zu Minsk – erlauben könnte, einer Einstellung der Gaslieferung an Belarus untätig zuzusehen. Andererseits müßte in dem Maße, wie Rußland seinen Verpflichtungen in der Region weniger nachkommt, jemand anderes diese in einer Übergangszeit auf sich nehmen. Anders ausgedrückt: Wenn die EU keine Verschlechterung der Lage in Moldova zulassen will, muß der Wein, der nicht länger nach Rußland exportiert werden kann, auf die europäischen Märkte gelangen. Andernfalls sind derartige Appelle an Rußland nicht gerechtfertigt.

Heute ist die EU nicht in der Lage, auch nur auf eine dieser Herausforderungen angemessen zu reagieren. Da sie kein einheitlicher geopolitischer Akteur ist, muß sie sich heute damit begnügen, Erklärungen abzugeben. Die Bereitschaft und die Fähigkeit Brüssels aber, die wirtschaftliche Verantwortung tatsächlich auf sich zu nehmen, lassen zu wünschen übrig. In dieser Situation kann die EU in vielen Fällen nur hoffen, daß das Konfliktniveau der rußländischen Politik in diesem Raum nicht über das zulässige Maß hinausgeht und daß sie nicht zu schnell in die Angelegenheiten dieser Region hineingezogen wird.

Ein Ausweg wäre möglicherweise, die Prioritäten der EU in dieser Region anders zu definieren und die Politik entsprechend zu ändern. Früher wurde der Schutz der EU-Länder vor den weichen Sicherheitsgefährdungen, die von dieser Region ausgehen könnten, in den Vordergrund gestellt. Da die östlichen Nachbarn der EU – im Vergleich mit dem Balkan oder Nordafrika – jedoch bei weitem nicht die ärmste Region im Umfeld der EU sind und außerdem ein Teil des Problems wie der Migrationsdruck de facto durch Rußland gelöst wird, wäre ein minimales Engagement ausreichend gewesen. Aber heute muß die Aufgabe viel ambitionierter gestellt werden. Wenn es die EU nicht schafft, eine erfolgreiche innere Transformation des Raumes zu gewährleisten, werden die Herausforderungen wahrscheinlich zunehmen.

Das Ziel der EU-Politik im gemeinsamen Nachbarschaftsraum sollte die erfolgreiche Transformation der Staaten zu Marktwirtschaft und Demokratie sein. Das würde die Abhängigkeit dieser Länder von äußerer Hilfe bei der Lösung ihrer eigenen Probleme verringern. Wenn man an diesem Ziel konsequent festhält und sich nicht mit Treueschwüren der lokalen Eliten auf die „europäische Option“ zufriedengibt, wird sich die Chance ergeben, einerseits tatsächlich Änderungen zu erreichen, andererseits die Befürchtungen Rußlands etwas zu mildern, die EU wolle unter dem Deckmäntelchen der Reformrhetorik in Wirklichkeit einen geopolitischen Vorteil erzielen.

Die Behandlung der Länder sollte möglichst individuell sein, wie es bereits heute in den Länderplänen der ENP vorgesehen ist. Die bei den Reformen weiter fortgeschrittenen Länder dürfen nicht zu Geiseln von Paketlösungen werden.

Die Umgestaltung der Ukraine hat entscheidende Bedeutung für den gesamten gemeinsamen Nachbarschaftsraum und für Rußland. Sie könnte eine Vorbild dafür werden, was Reformen bewirken können. Die EU sollte weiterhin einen intensiven Erfahrungsaustausch mit der Ukraine pflegen. Außerdem sollte die EU sich weiter darum bemühen, die rechtsstaatlichen Prinzipien in der Ukraine zu verankern, das Land beim Kampf gegen Korruption, bei der Ausbildung neuer Eliten und der Stärkung der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Bisher war die Ukraine nur mäßig erfolgreich.

Da die Ukraine bestrebt ist, die Zusammenarbeit mit der EU in jeder erdenklichen Weise zu vertiefen, könnte auf sie die Politik der Konditionalität angewendet werden.¹⁷ Im Idealfall sollte sich diese Politik bis auf die Mikroebene erstrecken. Wenn ihr Land Forderungen der EU erfüllt, sollten auch die einfachen Bürger darauf vertrauen können, daß dies positive Auswirkungen auf ihr eigenes Leben hat. So sollte etwa eine entsprechende Neuordnung des Justiz- und Rechtssystems im Gegenzug den visafreien Besuchsverkehr mit der EU ermöglichen. Die Unterstützung der Ukraine bei der Einführung energiesparender Technologien könnte die Energiesicherheit des Landes erhöhen. Eine weitere mögliche Richtung der EU-Politik wäre, die Rolle der Ukraine als Transitland für Energieträger aus Zentralasien und dem Kaspiraum aufzuwerten.

Eine konstruktive Zusammenarbeit der EU mit Belarus wird, solange Aljaksandr Lukašenka an der Macht ist, wenn überhaupt nur außerordentlich beschränkt möglich sein. Brüssel verfügt praktisch über keine politischen Instrumente, um auf die Situation im Land Einfluß nehmen zu können. Konstruktive Tagungsordnungspunkte zu entwickeln ist äußerst schwierig, solange im offiziellen Minsk proeuropäische Bestrebungen fehlen. Und die Verhängung von Wirtschaftssanktionen führt kaum zum Ziel, wie die Praxis zeigt.

Deshalb sollte die Aufgabe der EU-Politik gegenüber Belarus vorerst darin bestehen, die Verbindung zur belarussischen Bevölkerung und zu den nichtstaatlichen Organisationen aufrechtzuerhalten sowie den Informationsstand der Bevölkerung über die Regeln und Prinzipien der EU zu verbessern. Die EU könnte ein spezielles Programm entwickeln, um die Kontakte in den Bereichen Information, Bildung und humanitärer Hilfe zu intensivieren. Die Bewohner von Belarus müssen erkennen können, daß für sie wie für andere europäische Völker die Tür zur EU offensteht. Längerfristig sollte die EU bereit sein, dem Land ein Transformationsprogramm anzubieten und dieses auch zu unterstützen – sobald die entsprechenden Voraussetzungen existieren. Im Moment ist es wichtig, öffentlich und deutlich das Verhältnis Europas zur Unabhängigkeit Belarus' und zu der periodisch auftauchenden Idee eines Referendums über den faktischen Beitritt des Landes zu Rußland zu formulieren.

Gegenüber Moldova sollten die sozioökonomische Entwicklung und die Festigung der Staatlichkeit im Zentrum stehen, wobei die Bekämpfung der Korruption die vorrangigste Aufgabe ist. Wenn es gelingen würde, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in dem von Chişinau kontrollierten Teil zu verbessern, entstünden auch im

¹⁷ Vgl. Elsa Tulmets: *Alter Wein in neuen Programmen. Von der EU-Osterweiterung zur ENP*, in diesem Heft, S. 105–116.

international nicht anerkannten Transnistrien größere Anreize für eine Vereinigung. Andernfalls wäre die Teilung des Landes praktisch unüberwindbar.

Die Staaten des Südkaukasus – darin unterscheiden sie sich vom westlichen Teil der GUS – sind bisher noch weit von einer Stabilisierung der Lage entfernt, insbesondere angesichts der ungelösten ethnischen Konflikte in der Region. Formal ist bis zum möglichen Türkei-Beitritt sogar ihr Status als Nachbarn der EU nicht erfüllt. Deshalb sollte die EU in ihrer Politik für den Kaukasus die Erfahrungen berücksichtigen, die sie bereits vor der Einführung der ENP in der Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Ländern gesammelt hat. Der Dialog und eine selektive, projektbezogene Zusammenarbeit wären hier möglich, die Einführung eines Transformationsprogramms wird jedoch noch lange undenkbar sein.

Solange die EU ihre Aufnahmefähigkeit für neue Mitglieder nicht überdenkt, ist eine Beitrittsperspektive für die Länder dieses Raums nicht aktuell. Jedoch wäre es falsch und sogar gefährlich, den Ländern, die Reformen vorzuweisen haben, ein für allemal diese Möglichkeit zu verwehren. Das gilt vor allem für die Ukraine. Die Erweiterung war bisher das erfolgreichste Instrument, um die Interessen der EU an ihren östlichen Grenzen zu wahren. Und es gibt allen Grund anzunehmen, daß dieser Mega-Anreiz auch bei der Ukraine und Belarus funktionieren könnte.

Die EU sollte einer Zusammenarbeit mit Rußland bei der Transformation in diesem Raum möglichst aufgeschlossen gegenüberstehen. Das ist im Rahmen der bestehenden regionalen Kooperationsforen möglich, wo es um Infrastruktur- und Energieprojekte geht. Der fundamentale Gegensatz in der Demokratiefrage wird sich nicht vermeiden lassen. Moskau ist momentan nicht an einer tiefgreifenden Demokratisierung der Region interessiert. Das könnte nämlich dazu führen, daß das europäische Demokratiemodell auch in Rußland diskutiert würde, was den Machterhalt gefährden könnte.

Falls Rußland einmal seine Haltung zur EU überdenken sollte und zur „europäischen Option“ zurückkehren würde, indem es sich dem europäischen Integrationsraum öffnet, wird sich das Klima im gemeinsamen Nachbarschaftsraum deutlich verbessern. Da dies in absehbarer Zeit jedoch undenkbar ist, wird die EU im gemeinsamen Nachbarschaftsraum immer wieder auf die direkte Opposition Rußlands stoßen. Die EU hat jedoch keine Wahl. Ohne tiefgreifende demokratische Reformen wird es keine echte Transformation der Länder in dieser Region geben. Und ohne deren Transformation kann die Europäische Union langfristig nicht sicher sein, daß die Länder an ihren Grenzen starke, stabile und zuverlässige Partnerstaaten sind.

Aus dem Russischen von Corina Alt, Berlin

Hier bitte ganzseitig Titelbild Osteuropa 8/2006 (Šostakovič)

Bildunterschrift:

Das Buch zur Musik. 176 Seiten, eine CD, 27 Abbildungen, 18.– € 3-8305-1214-7