

Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland

PETER W. SCHULZE

Die Ereignisse in der Ukraine haben die beiden großen geopolitischen Machtblöcke, die Europäische Union und die Russische Föderation, unvorbereitet getroffen und Vorstellungen, wie mit dem Raum zwischen diesen beiden Machtblöcken umzugehen sei, zumindest entwertet, wenn nicht zunichte gemacht. Muss auf Seiten der EU nun die im Juni 2004 verabschiedete Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) überdacht werden (Piehl/Schulze/Timmermann 2005), so steht die Politik Russlands vor einem noch größeren Scherbenhaufen.

VERLUST INTERNATIONALER ANERKENNUNG. Der Beitritt zur Koalition gegen den internationalen Terror hatte das Land aus der drohenden Isolierung in Europa, ausgelöst durch den Kosovo-Krieg, herausgeführt und ihm internationale Anerkennung zuteil werden lassen. Selbst die Weigerung des Kreml, an der Seite der USA militärisch gegen den Irak vorzugehen, hatte Moskaus Position kaum geschadet. Das Land war weiterhin als Bündnispartner umworben und konnte wieder Einfluss auf die Lösung strittiger Fragen nehmen, so im Konflikt mit Nordkorea, in der Palästinafrage und bei der Behandlung des iranischen Atomprogramms. Aber seit den dilettantischen und groben Eingriffen in den ukrainischen Wahlkampf scheint der Bonus aufgebraucht. Der Tschetschenienkonflikt, Menschenrechtsverletzungen, die Gängelung der Medien und die politische Instrumentalisierung der Justiz gegen Regimegegner stehen nun neben dem allgemeinen Unbehagen über den autoritär-zentralistischen Kurs der russischen Politik im Fadenkreuz der Kritik.

DIE REALE UNABHÄNGIGKEIT DER UKRAINE. Die Ukraine hat die Initiative ergriffen und bewegt sich aus dem russischen Orbit hinaus Richtung Europäische Union. Damit haben sich die ukrainisch-russischen Beziehungen grundlegend geändert. Die Ukraine ist nicht mehr bloßes Objekt russischer Politik, gewissermaßen ein ausgelagerter Teil der russischen Innenpolitik. Auch eventuelle russische Hoffnungen auf ein poli-

tisches »roll back« oder das Setzen auf die separatistische Karte sind wenig aussichtsreich, denn die ostukrainischen Machteliten und Wirtschaftsgruppen wollen aus eigenen partikulären Interessen lieber bei Kiew bleiben, als sich dem Kreml anzuvertrauen. Bleibt also nur das Hoffen auf den Zerfall der Juschenko-Koalition und ihr mögliches Scheitern in den Parlamentswahlen 2006.

SINKENDER EINFLUSS IM GUS-RAUM. Die »orangerfarbene Revolution« in der Ukraine hat eine neue Situation in den Beziehungen Russlands zu den Staaten der GUS, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, geschaffen. Nahezu eine Dekade lang zeigte Moskau, trotz anders lautender offizieller Rhetorik, wenig Interesse für den postsowjetischen Raum. Es gab weder einen imperialistischen Grundgedanken noch Konzeptionen; Politik wurde durch paternalistisches Verhalten ersetzt, und die GUS galt als russischer Hinterhof. Das russische Interesse wurde erst im Vorfeld der EU-Osterweiterung geweckt: Im September 2003 erklärten Kasachstan, Belarus und die Ukraine in Jalta ihr Einverständnis, mit Russland einen »Einheitlichen Wirtschaftsraum« zu schaffen. Dieses Gebilde, oft als Embryo einer Gegenintegration charakterisiert, scheint kaum Überlebenschancen zu haben, denn die neue ukrainische Regierung unter Präsident Viktor Juschenko hat vorerst andere Prioritäten gesetzt. Selbst Weißrusslands Präsident Lukaschenko übt sich in Zurückhaltung, so dass das Projekt nunmehr auf zwei Staaten, Kasachstan und Russland, ruht. Damit ist die russische GUS-Politik vorerst gescheitert: Moskau kann sich der Treue seiner Vasallen nicht mehr sicher sein und liegt im Wettlauf um die Gunst der sich formierenden Gegeneliten in den meisten Staaten der GUS weit zurück, denn mit der demokratisch legitimierten Führung der Ukraine ist ein neues Machtzentrum entstanden, das in den GUS-Raum ausstrahlt und der russischen Politik die Führungsrolle streitig macht.

INNENPOLITISCHE KONSEQUENZEN MIT AUSSENPOLITISCHEN GEFAHREN. Es war eine klare Fehlkalkulation der russischen Politik, anzunehmen, die EU würde sich nicht in den Konflikt um die ukrainischen Präsidentenwahlen einschalten. Zwar wurde die EU mehr gedrängt, als dass sie sich freiwillig in den Zwischenraum vorwagte. Dieser Schritt hat aber eine Dynamik in Gang gesetzt, welche die Machtkonstellationen des gesamten Raumes durcheinander wirbeln könnte, besonders, falls Brüssel der Ukraine einen Sonderweg öffnen sollte, d.h. einen zügigen Beitrittsprozess mit beginnenden Beitrittsverhandlungen nach 2007. Dann

könnte in Moskau eine Diskussion der Frage »wer hat die Ukraine verloren?« beginnen, analog zur US-amerikanischen Chinapolitik Ende der 1940er Jahre. Die Gefahr, dass in diesem Kontext irrationale, anti-westliche und anti-europäische Stimmungen geschürt werden und es gleichzeitig zum Aufflackern von traumatischen Isolierungsängsten kommt, wie vordem im Kosovo-Konflikt und bei der Bombardierung Serbiens, ist nicht von der Hand zu weisen.

Das Modernisierungsprojekt Putins verbindet die Rekonstitution staatlicher Autorität und die Neuordnung des Staatsaufbaus, die technologische Erneuerung der großen Industrie sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit russischer Produkte untrennbar mit verlässlichen externen Rahmenbedingungen. Es liegt also im nationalen Interesse, eine Außenpolitik der Kooperation, des Pragmatismus und der Kompromissfähigkeit gegenüber den Hauptpartnern Russlands zu betreiben.

In Anbetracht der genannten Problemfelder stellt sich die Frage, warum hat sich die russische Politik in ein solches Dilemma hineinmanövrieren lassen?

Für die Antwort müssen wir den Zusammenhang von internen und externen Determinanten in der russischen Transformation berücksichtigen, das Primat der innen- und wirtschaftspolitischen Modernisierung, das seit der Präsidentschaft Putins zur Triebfeder der russischen Außenpolitik wurde. Das Modernisierungsprojekt Putins verbindet die Rekonstitution staatlicher Autorität und die Neuordnung des Staatsaufbaus, die technologische Erneuerung der großen Industrie sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit russischer Produkte untrennbar mit verlässlichen externen Rahmenbedingungen. Es liegt also im nationalen Interesse, eine Außenpolitik der Kooperation, des Pragmatismus und der Kompromissfähigkeit gegenüber den Hauptpartnern Russlands zu betreiben, um erneut als verantwortliche und berechenbare Großmacht anerkannt zu werden und die erhofften Zuflüsse an Kapital und technologischem Know-how zu erhalten, die für die Realisierung des Modernisierungsprojektes erforderlich sind.

Zu diesen Grundgedanken passen weder die gestörten Beziehungen zur EU noch die russische Einmischung in den ukrainischen Wahlkampf. Beides kann auch nicht als bloße politische Fehlkalkulation abgetan und erklärt werden. Die Ursachen für die dysfunktionale Wirkung des russi-

schen Außenverhaltens müssen in der inneren wirtschaftlichen und politischen Entwicklung liegen.

Die Herrschaftsformel von Autoritarismus und Marktwirtschaft

Die balancierte Synthese von Pluralismus, Gewaltenteilung, Marktwirtschaft und Autoritarismus, die seit Anbeginn der Jelzin-Ära durch den demokratischen Wahlmechanismus abgesichert war, begann sich gegen Ende der ersten Amtszeit Wladimir Putins aufzulösen. Das zeigten die Wahlen zur Staatsduma sowohl 1999 als auch 2003, und die Präsidentschaftswahlen von 2004 setzten den Trend fort. Weil Wahlen nach demokratischen Spielregeln den Umbruch vom sowjetischen zum postsowjetischen System markierten und die Formierung von Interessengruppen und somit von politischen Alternativen erlaubten, war der Wahlmechanismus die essentielle Schaltstelle für demokratische Entwicklungen. Seine Missachtung markiert den entscheidenden Unterschied in den Rahmenbedingungen politischen Handelns und begründet die Zentralisierung der Macht im politischen System Putin.

Schon zu Beginn, aber verstärkt gegen Ende der ersten Amtszeit Putins erfolgte die systematische Zerstörung der alten Machtkonstellation aus der Jelzin-Ära und die Rückdrängung von politischen Kräften und wirtschaftlichen Einflussgruppen. Eine neue, von den alten Interessenstrukturen unabhängige politische Machtelite sollte geschaffen werden, was nur partiell gelang: Die Partei der Macht, Edinaja Rossia, und die zahlenmäßig dünne Schicht von Sicherheitskräften und Vertrauten des Präsidenten, die St. Petersburger, erfüllen diese Voraussetzungen nur bedingt. Das zentrale Problem besteht fort, nämlich der Mangel an effizienten, nicht korrupten und loyalen Entscheidungsträgern. Das »Kaderproblem« wurde jedoch in den zurückliegenden fünf Jahren von enormen Wachstumsraten der Wirtschaft verdeckt. Sie brachten der sich entfaltenden Mittelschicht Wohlstand, produzierten innenpolitische Stabilität und unterstützten den Kurs des Präsidenten.

Aber diese Entwicklung hatte ihren Preis. Denn wenn die postsowjetische Herrschaftsformel auf Autoritarismus und Marktwirtschaft verkürzt wird und die Wahlen zur politischen Farce verkommen, dann werden zwar die angestrebten Mehrheitsverhältnisse erzielt und die Opposition ausgeschaltet. Aber die politischen Konflikte zwischen Staatsduma

und Präsident verlagern sich in die Präsidialadministration und in den Regierungsapparat. Folglich nimmt die Macht der ineffizienten und korrupten Bürokratie zu, und die unter Jelzin grassierende Korruption und der Missbrauch von Macht greifen auf die neuen Kader der Machtelite über. Trotz der eindeutigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse gerät die Politik des Kreml dabei in einen gefährlichen Strudel der Entscheidungsunfähigkeit, denn den bürokratischen Machtgruppen fehlt die Antriebskraft zur Modernisierung des Landes.

All diese Entwicklungen indizieren, dass sich die politischen Spielregeln selbst zwischen der ersten und zweiten Amtszeit des Präsidenten gravierend verändert haben. Die erste Amtsperiode stand ganz im Zeichen der Rückgewinnung von staatlicher Autorität. Indem er eine Balance zwischen den rivalisierenden Interessengruppen wahrte, suchte der Präsident seine Position zu festigen. In der zweiten Amtsperiode wurden diese Bedingungen durch Kontrolle und die Ausschaltung der Opposition ersetzt. Gewissermaßen schlägt nun die Mausefalle des Zentralismus und der Machtkonzentration zu: Das Korruptionsgeflecht von käuflicher Staatsbürokratie und oligarchischen Interessengruppen funktioniert wie eh und je, nur in anderer Anordnung und unter anderer Regie.¹

Das neue System gründet auf der »personifizierten Macht« des Präsidenten, die wiederum auf den Prinzipien von Unterordnung, Loyalität und administrativen Druck beruht und sich scheut, die Modernisierungsziele konsequent zu implementieren. Letztlich resultiert daraus ein Legitimations- und Realitätsverlust der Machteliten, weil die Beziehungen zur Gesellschaft verloren gehen und durch Manipulation ersetzt werden. In letzter Konsequenz wird der Präsident, weil er durch die Informationspolitik der Bürokratie und der Siloviki, der Machtgruppen, von der Realität des Landes abgeschirmt wird, zum Gefangenen der eigenen autoritären Tendenzen (Gorzka/Schulze 2004). Ohne Reform der Administration jedoch bleiben Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Eindämmung

1. Nach Michail Delyagin (»From Purge to Consolidation«, in: *The Moscow Times*, 05.03.2004, S. 7) leitete die Ablösung der oligarchischen Interessengruppen nicht etwa eine stärker durch den Staat geförderte Entwicklung ein. Im Gegenteil, Resultat dieser neuen Symbiose von korrupter Staatsbürokratie, oligarchischen Interessengruppen und den Machtgruppen, den Siloviki, sei ein Epauletten-Kapitalismus. Die neue Machtsymbiose von politischem Autoritarismus und neoliberaler Wirtschaftspolitik lasse die illegalen Praktiken der Privatisierung unangetastet, trotz der Kampagne gegen Michail Chodorkowski und der Zerschlagung von Jukos.

der Korruption und Kontrolle bürokratischer Entscheidungen, letztlich das Projekt der Modernisierung, auf der Strecke.

Fest steht, dass der Kreml diesen Widerspruch nicht aussitzen kann. In diesem Kontext treibt das Modernisierungsprojekt auf einen entscheidenden Punkt zu. Entweder werden administrative Reformen und der Kampf gegen die korrupte Staatsbürokratie endlich stringent eingeleitet, oder das verselbständigte Handeln der Staatsapparate verschlimmert sich und untergräbt die Legitimation des Regimes.

Die Zentralisierung durchdringt nun alle Ebenen der Föderation. Das Gesetz über die Ernennung der Gouverneure brachte die seit 2000 eingeleitete Zentralisierung und die Aufhebung regionaler Eigenständigkeit zum Abschluss. Das Zutrauen regionaler, lokaler Instanzen zu dezentralen Initiativen wird erstickt. Damit fallen einerseits die nach unten verlagerten Herrschaftsfilter weg, die mögliche Proteste absorbieren könnten, und zum anderen werden Entscheidungen nach oben verlagert. Auf der Ebene der nationalen Politik ist es kaum anders. Die beiden Kammern der gesetzgebenden Versammlung, die Staatsduma wie der Föderationsrat, sind völlig unter die Kontrolle der Präsidentschaftsadministration geraten und verkümmern quasi zu legislativen Feigenblättern des Kreml.

Stillstand, Immobilität und extreme Vorsicht plagen die politische Landschaft. Sie überfrachten und beschädigen gleichsam das höchste Amt, da Entscheidungen von oben angewiesen werden müssen. Am Ende der Transformation steht der Kreml aufgrund seiner herausragenden Stellung voll in der politischen Verantwortung. Es ist dieser Realitätsverlust der Machteliten und des Kreml, der sich in dramatischer Weise bei der Einschätzung der politischen Entwicklungen in der Ukraine am Jahresende 2004 zeigte.

Russland und die EU: Eine Beziehung harrt ihrer Klärung

Der Konflikt um den Irak verdeckte zeitweise den schwelenden Konflikt zwischen Russland und der Europäischen Union. Zwar sind strittige Fragen wie der Zugang zur russischen Exklave Kaliningrad beigelegt. Russland hat das Kyoto-Protokoll ratifiziert, und nach zähen Verhandlungen unterstützt die Europäische Union nun den Beitritt Russlands zur World Trade Organization/WTO. Dennoch, nach nahezu fünfzehn Jahren Transformation sind die Beziehungen paradoxerweise trotz des eindeutig pro-europäischen Kurses der Putin-Administration in eine Sackgasse geraten.

Nicht etwa, weil sich Russland nicht als europäisches Land definiert. Seinem Selbstverständnis und vor allem dem seiner Eliten nach zählt es sich zu Europa, aber eben nicht zu einem Europa, wie es Brüssel vorschwebt: Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien, autoritäre Tendenzen, Gängelung der Presse, Einschränkungen der Demokratie, Missbrauch administrativer Macht, Manipulation von Wahlen, Russlands destabilisierende Rolle in der Nachbarschaft (Georgien, Moldawien), so lauten die immer wiederkehrenden Kernpunkte der westlichen Kritik. Verschärft wurden die Spannungen durch die anti-oligarchische Kampagne des Jahres 2003, als der Kreml in der Chodorkowski-Affäre unnachgiebig blieb und damit signalisierte, dass Russland die strategische Kontrolle über Teile seiner Energiekonzerne und Ressourcen nicht aus der Hand geben würde (Bordachev & Moshes 2004, S. 90ff). Angesichts der unverhohlenen Einmischung in den ukrainischen Wahlkampf und der starren Unnachgiebigkeit, die russischen Militärbasen aus Georgien² und Transdnistrien abzuziehen, ist die Beschwerdeliste noch um einige Punkte länger geworden.

Historisch verortet ist der Konflikt im Partnership and Cooperation Agreement von 1994 (PCA, 1997 ratifiziert), das im Kern die Ausdehnung und Anerkennung europäischer Rechtsnormen für Russland fordert. Dieser Forderung ist Moskau nicht nachgekommen. Von russischer Seite wird gegen die Brüsseler Vorhaltungen aufgerechnet, dass die EU den Geist der Vereinbarung gleichermaßen nicht erfüllte: Zu keiner Zeit wurde Russland als strategischer Partner anerkannt. Während der Jelzin-Ära konnten beide Partner in diesem koexistenziellen Arrangement bequem leben, zumal Moskau nicht in der Lage war, seinerseits Forderungen an die EU zu stellen. Diese postsowjetische Version der Koexistenz änderte sich aber im Zuge der EU-Osterweiterung, weil der russischen Politik schlagartig klar wurde, dass die Osterweiterung der EU den russischen Einfluss im GUS-Raum zurückdrängt. Ein Ausweg aus der Krise wäre eine Modifikation des Partnerschaftsmodells, das ohnehin keine Seite erfüllen kann oder will. Denn trotz aller Unvereinbarkeiten zwi-

2. *The Russia Journal*, 26.04.2005. Wenigstens scheint sich bei den Militärbasen in Georgien eine Lösung anzubahnen. Russlands Verteidigungsminister Sergej Lawrow äußerte auf einer Pressekonferenz die Hoffnung, dass der Zeitplan für den Abzug der russischen Basen aus Batumi und Akhalkalaki bis Ende 2005 ausgehandelt werden könnte. Er fügte aber zugleich hinzu, dass die russische Seite das georgische Ultimatum nicht akzeptiere. Der Rückzug von Truppen und Waffen solle in drei bis vier Jahren abgeschlossen sein.

schen der Europäischen Union und Russland, hat sich – auch dank des PCA – ein dichtes Netz von Kontakten und Vereinbarungen entwickelt, das in den internationalen Beziehungen seinesgleichen sucht. Selbst die Beziehungen der EU zu den USA sind nicht so stark ausgeprägt wie die zur Russischen Föderation.

Was die EU und Russland trennt, sind nicht Fragen wirtschaftlicher Natur oder gar Probleme bei der Behandlung von externen wie internen Bedrohungen, hier gibt es eine erstaunliche Übereinstimmung beider Seiten (Adomeit 2000). Aber auf russischer Seite stehen das Modernisierungsprojekt und die damit verbundenen Interessen im Vordergrund, wobei über den Ausbau von Handel und Direktinvestitionen mittelfristig auch die Diversifizierung der russischen Wirtschaft vorangetrieben werden soll. Auf Seiten der Europäischen Union dominieren dagegen normative Aspekte und Ängste vor der angeblichen Unberechenbarkeit der innenpolitischen Entwicklung in Russland. Jenseits von wirtschaftlichen Kooperationsinteressen sucht die EU, politische und normative Ziele zu verwirklichen: Sie drängt auf Reformen des Justizwesens, pocht auf Verbesserung der Rechtssicherheit für Investoren und betrachtet die autoritäre Aushöhlung demokratischer Institutionen mit Sorge. Dass solche Prinzipien auch integraler Teil eines umfassenden Modernisierungsprojektes sind, ist der russischen Seite bislang nicht ausreichend vermittelt worden.

So hat sich der Dialog im normativen Gestrüpp von Fragen verheddert, die sich um die demokratische Qualität von politischen Ordnungen und um Fragen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit ranken. Als Ausweg schlagen Bordachev und Moshes einen Paradigmenwechsel vor, »from integration to cooperation« (2004, S. 100). Stillschweigend sollten beide Seiten ihre Andersartigkeit und damit die Unvereinbarkeit ihrer politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme akzeptieren. Konkrete Beispiele für ein solches Vorgehen gäbe es, zum Beispiel die USA und China. Damit könnte die konkrete Kooperation in den in St. Petersburg vereinbarten vier Feldern – Schaffung eines gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraumes, Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit, Kooperation in Fragen von innerer Sicherheit, Justiz und Freiheit und Zusammenarbeit in der Forschung, Bildung und bei kulturellen Fragen – im Sinne einer konstruktiv ausgelegten Interdependenz voranschreiten. Die Beilegung des Streites über Russlands Beitritt zur WTO ist ein hoffnungsvolles Zeichen auf diesem Weg.

EU-Erweiterung und Nachbarschaftspolitik

Moskau wird sich weder gegen die im Jahre 2007 anstehende Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens in der Europäischen Union noch gegen das Einsammeln der Balkan-Länder sträuben. Auch gegen die Mitgliedschaft der Türkei hat Moskau wenig einzuwenden. Russland wird also in den nächsten Dekaden mit einem sukzessiv wachsenden Machtblock im Westen des Kontinents konfrontiert werden und kann gegen diese Entwicklung wenig ausrichten. Die Konfliktlinien in diesem Europa der erweiterten EU verlaufen in der Partner- oder Zwischenzone, die sich von Belarus bis zum Schwarzen Meer erstreckt. Daran kann auch der friedliche Charakter der Expansion nichts ändern.

Realistisch stellt die neue europäische Sicherheitsdoktrin fest, dass die EU noch keine Verantwortung für »global security« übernehmen kann. Aber für Osteuropa werden gleichwohl Ziele genannt. Dort soll endlich die Quadratur des Kreises gelingen, nämlich einen Sicherheitsgürtel von »well governed countries to the East« (Solana 2003) zu schmieden, sich aktiver um die Probleme des »Southern Caucasus« zu kümmern, aber zugleich keine »new dividing lines in Europe« zu ziehen. Wie Russland in dieses Konzept passen soll, davon kein Wort, und auch die Verzahnung mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist nicht klar. Gegen alle Beteuerungen zieht die Europäische Nachbarschaftspolitik in Europa eine Linie zwischen Mitgliedern der Europäischen Union und Partnern zweiter Klasse. Nur dann öffnet sich das europäische Füllhorn, falls es noch etwas zu verteilen gibt. Aber immerhin lockt die Teilnahme am großen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum.

Diese Strategie – im Klartext: Partnerschaft statt Mitgliedschaft – zielt auf die verbliebenen westlichen GUS-Staaten, auf die Ukraine, Belarus, auf die drei kaukasischen Republiken und auf Moldawien. In welche innenpolitische Zerreißproben diese Länder dabei gestürzt werden könnten, darüber kein Wort in der ENP-Konzeption. Aber innenpolitische Auseinandersetzungen sind ebenso zu erwarten – siehe Ukraine – wie Spannungen mit Russland.

Letztlich geht die Europäische Nachbarschaftspolitik der Frage nach den europäisch-russischen Beziehungen aus dem Wege. Nach 15 Jahren Transformation und enger wirtschaftlicher Kooperation hat die EU noch keine Strategie für Russland entwickeln können: Es gibt keine Klarheit darüber, ob man Russland als Rivalen eines entstehenden Wirtschaftsblocks, als eigenständige Großmacht oder als fragiles Gebilde am Rande

des erweiterten EU-Europa sehen soll. Aus russischer Sicht ist das Bild klarer. Denn am Ende der eingeleiteten Prozesse von Osterweiterung und politischer Integration wird sich Moskau auf einen europäischen Machtfaktor einstellen müssen, der dem Land an wirtschaftlicher und technologischer Stärke um ein Vielfaches überlegen sein wird und das »Nahe Ausland« als »Sicherheitsgürtel um Europa« (Solana 2003) definiert.

Es ist an der Zeit, dass Brüssel und Moskau ernsthafter und konstruktiver als bisher über die Zukunft ihrer Beziehungen nachdenken. Gegen das potentiell konfliktträchtige Szenarium zweier rivalisierender Blöcke ist von russischer Seite die Idee von gesamt-europäischen Institutionen angeschnitten worden, was aber eine Annäherung in normativen Fragen voraussetzen würde. Ein Überbrückungsschritt auf diesem Wege könnte, ähnlich wie bei der NATO-Osterweiterung, die Einrichtung eines permanent arbeitenden Konsultativrates zwischen der EU und Russland sein. So würde Russland in den Entscheidungsradius der Europäischen Union eingebunden und stünde nicht mehr als Empfänger am Ende eines Stranges bereits getroffener Entscheidungen. Ob allerdings eine solche Konstruktion gegen den voraussehbaren Widerstand einiger Mitgliedsländer der Europäischen Union durchgesetzt werden kann, ist fraglich.

Nach 15 Jahren Transformation und enger wirtschaftlicher Kooperation hat die EU noch keine Strategie für Russland entwickeln können: Es gibt keine Klarheit darüber, ob man Russland als Rivalen eines entstehenden Wirtschaftsblockes, als eigenständige Großmacht oder als fragiles Gebilde am Rande des erweiterten EU-Europa sehen soll.

Die schwelende Verstimmung in den europäisch-russischen Beziehungen hat die Europaorientierung der Putin-Administration bislang nicht grundlegend verändert. Europa bleibt ein bedeutender Eckpfeiler der russischen Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik. Aber eben nur ein Pfeiler unter mehreren. Denn im Zuge der immensen Modernisierungserfordernisse und der sektoralen Integration russischer Konzerne in den Weltmarkt sind auch andere geopolitische Faktoren, die lange Zeit durch die Konflikte auf dem Balkan und durch die innere Instabilität des politischen Systems unbeachtet blieben, wieder zum Vorschein gekommen.

Die Rückkehr des geopolitischen Denkens

Die Kreml-Politik der Schadensbegrenzung aus dem ukrainischen Desaster hat fast vorauseilende Qualität. Der Ukraine wird die mögliche Mitgliedschaft in der EU nicht mehr geneidet und selbst gegen ihren Eintritt in die NATO zeigt sich Moskau aufgeschlossen. Schadensbegrenzung, Kehrtwende oder Taktik?

Stellt man die Politik in den Kontext der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen seit Mitte der 1990er Jahre, so bietet sich eine andere Antwort an: Kontinuität. Bereits damals genoss die GUS keine Priorität in der russischen Außenpolitik (Sagorskij 2000), wesentlich wichtiger waren die Beziehungen zur Europäischen Union, zu den USA und zu den pazifischen Staaten Asiens. Diese Auffassung entsprach den geopolitischen Gegebenheiten des Landes und kam den Wirtschaftsinteressen großer Konzerne entgegen. Präsident Putin charakterisierte anlässlich eines Staatsbesuches in Armenien die GUS treffend als »a quite useful club for cooperation and integration«. Die GUS wurde jedoch gegründet »to support the civilized disintegration of the former USSR, so as to minimize losses resulting from it« (The Moscow Journal, March 25, 2005). Daher gab es auch keine Vorstellung über Prozesse der ökonomischen Integration. Und als diese mit der Idee vom »Einheitlichen Wirtschaftsraum« in Jalta 2003 erstmals aufblühten, kamen sie zu spät.

Die trianguläre Konzeption der russischen Außenpolitik

Auch die trianguläre Konzeption der russischen Außenpolitik, die Russland in arbeitsteilig fokussierte strategische Partnerschaften mit den USA, mit der Europäischen Union und mit den asiatischen Hauptakteuren China und Indien einbinden will, steht in der Tradition solcher Gedanken (Schulze 2003). Die trianguläre Politik ist flexibel und offen genug, um der Dynamik wirtschaftlicher Entwicklungen zu folgen, und sie hat den Vorteil, dass sie sich sowohl verschärfender Kritik an innenpolitischen Entwicklungen entziehen wie auch Gefahren einer Isolierung des Landes abwenden kann. Dabei handelt es sich nicht um einen defensiven Entwurf, denn das imposante Wirtschaftswachstum, innenpolitische Stabilität und internationale Anerkennung haben bei den Eliten Russlands ihre Spuren hinterlassen: Russland ist nicht mehr herumgestoßenes Objekt der Weltpolitik, sondern hat seinen angestammten Platz wieder eingenommen.

Die Staaten des pazifischen Raumes – China, Südkorea, Japan und die Länder Südasiens – werden dabei über die Kooperation im Energiebereich eingebunden. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Entwicklung von Energieverbundstrukturen (dies auch mit Indien und dem Iran), der Beteiligung von Kooperationspartnern an der Kostenübernahme von Pipelines und Explorationen, und der technologischen Zusammenarbeit etwa bei der Gasverflüssigung und dem Transport von Flüssiggas. Diese Kooperation kommt den Interessen beider Seiten entgegen: Die asiatischen Länder reduzieren ihre Abhängigkeit von Energielieferungen aus der volatilen Golfregion und gleichzeitig hofft Russland auf Kapitalzuflüsse zum Bau von Pipelines und für regionale Infrastrukturkomplexe in Sibirien. Die Energiepolitik könnte so beispielhaft als Hebel zur ökonomischen Entwicklung des Landes eingesetzt werden.

Die trianguläre Politik ist flexibel und offen genug, um der Dynamik wirtschaftlicher Entwicklungen zu folgen, und sie hat den Vorteil, dass sie sich sowohl verschärfender Kritik an innenpolitischen Entwicklungen entziehen wie auch Gefahren einer Isolierung des Landes abwenden kann.

Im Hinblick auf die Beziehungen zu den USA gilt weiter, was bereits vor Ausbruch des Irak-Krieges durchschien: Russland wird sich in keine Allianz gegen die eine oder andere Macht einbinden lassen, es sei denn, eigene Existenzinteressen stehen auf dem Spiel oder die UNO beschließt ein solches Vorgehen. Obwohl der Status einer Supermacht verloren ging, bleibt Russland die einzige Macht, die den USA auf geostrategischem Gebiet militärisch Paroli bieten kann. Die Modernisierung und der Erhalt der nuklearen Abschreckung begründen ein spezifisches Interessengeflecht zwischen den USA und Russland, das außerhalb des europäisch-russischen Bezugsrahmens steht. Mit den USA überwiegen gemeinsame Interessen in der Frage der Non-Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Der Interessenkatalog könnte zukünftig um die Dimension der Energiepartnerschaft ausgeweitet werden.

Die Ökonomisierung der russischen Außenpolitik

Unstrittig, die Internationalisierung der russischen Wirtschaft hat bislang nur die dynamischen Konzerne aus wenigen Branchen wie Energie, Rohstoffe, Edelmetalle, Handel und Rüstungsgüter erfasst. Motor der Internationalisierung und Transnationalisierung der russischen Wirtschaft sind die Energiekonzerne und hier besonders die Ölbranche. Versuche, diesen Trend unter Kontrolle zu bringen, haben zu den verheerenden Folgen der Jukos-Affäre geführt und Gegen Tendenzen einer staatskapitalistischen Entwicklungsvariante aufkommen lassen (Piehl/Schulze/Timmermann 2005). Obwohl die Fusion der beiden Konzerne Gazprom und Rosneft zu einem Energiekonzern mit internationalem Format vorerst ins Stocken geraten ist, besteht kein Zweifel daran, dass an einem solchen Konzern, der in erster Linie mit den staatlichen Energiekonzernen Indiens und Chinas kooperieren soll, weiterhin gebastelt wird. Legt man Prognosen der International Energy Agency zugrunde, wird der Gas- und Erdölverbrauch in China und Indien bis 2020 jährlich um ca. sechs Prozent steigen, in EU-Europa nur um zwei Prozent. Asien dürfte nach 2013 zum zweitgrößten Energieabnehmer nach den USA aufrücken. Berücksichtigt man ferner eine jährliche Steigerung des Energieverbrauchs in Russland um sieben Prozent, so drängen sich internationale Energiekooperationen angesichts sich verteuender Explorationskosten und abnehmender Reserven auf. Der russische Energieriese ist in diesem Geschäft gut platziert, und die EU wird sich dem schärferen Wettbewerb stellen müssen.

Die Internationalisierung der russischen Energie- und Rohstoffsektoren blieb für den Zuschnitt der russischen Außenpolitik nicht ohne Konsequenzen. Es ist nicht falsch, in diesem Zusammenhang von der Ökonomisierung der russischen Außenpolitik zu sprechen. Die geplante Diversifizierung der Ölexportrouten nach China und zu den energiehungrigen Ländern des pazifisch-asiatischen Raumes, einschließlich des nicht mehr so fernen Ziels, auch den amerikanischen Markt zu bedienen,³ verringert die Abhängigkeit vom europäischen Wirtschaftsraum, dessen Energiebedarf in Zukunft weniger steigen dürfte als der des asiatisch-pazifischen Raumes.

Das Umsteuern der russischen Energieexporte wird die russische Außen- und Sicherheitspolitik ins Schlepptau nehmen und andere Akzente

3. Gazprom plant, ab 2005 Flüssiggas, LNG, in die USA zu exportieren. *The Moscow Times*, 24.09.2004, S. 2.

setzen. Die russische Außenpolitik wird die energie- und wirtschaftspolitischen Ziele der Konzerne flankieren und absichern helfen. Damit schwindet zwar der Einfluss der europäischen Politik auf Moskau. Dennoch muss sich diese erweiterte Orientierung der russischen Außenpolitik im Sinne einer praktizierten triangulären Außenpolitik nicht gegen die Westorientierung, geschweige denn gegen die Annäherung an die Europäische Union richten. So unterbreitete Putin bei seinem Antrittsbesuch in Kiew im März 2005 das Angebot, auch die europäischen Konzerne ENI und Gaz de France in das bestehende Konsortium für die Durchleitung von Gas zwischen beiden Staaten und Deutschland einzubeziehen.⁴ Und die jüngst mit Bulgarien und Griechenland vereinbarte Pipeline von Noworussisk durch das Schwarze Meer, die 2006 in Angriff genommen werden soll, flankiert das Großprojekt der Durchleitung von Gas aus dem Bereich des nördlichen Eismeer nach Deutschland.

Im Verein mit der Metallurgie und der Rüstungsindustrie sowie spezifischen Sektoren der Hochtechnologie wird die Energiewirtschaft in absehbarer Zukunft das Zugpferd der russischen Weltmarktintegration und damit auch die wesentliche Devisenquelle bleiben. Seit 2004 versucht der russische Staat, direkte und regulative Kontrollen über seine Energiekomplexe wieder herzustellen.⁵ Öl- und Gasexporte sind zur Basis einer Industrie- und Technologiepolitik geworden, die aber noch weit davon entfernt ist, die Erlöse sinnvoll für die Diversifizierung der eigenen Wirtschaftsstruktur einzusetzen. Unabhängig davon, ob sich die Pläne des Kreml, einen international wettbewerbsfähigen und effizienten Energiekomplex unter staatlicher Verwaltung aufzubauen, verwirklichen lassen oder ob sich die gesamte russische Energiewirtschaft, einschließlich der privaten Konzerne, den Rahmenvorgaben der Kremlpolitik wird unterordnen müssen, die internationale Positionierung und die ambitionierten Ziele dieser Branche bleiben davon weitestgehend unberührt.

4. *The Moscow Times* 21.03.2005, S. 7.

5. Staatliche Kontrollen über die Ölindustrie werden sich kaum negativ auf die Entwicklung des Sektors auswirken. Aber die russische Politik begibt sich in diesem Fall auf einen schmalen Grat, denn diese Kontrollen dürfen dringend benötigte Investitionen, deren Höhe für die kommenden zehn Jahre auf ca. 50 Mrd. USD geschätzt wird, nicht behindern.

Die chinesische Karte

Die Energieexporte sind ein Faktor der Geopolitik geworden. Sie haben sicherlich mit dazu beigetragen, internationale Kritik an innenpolitischen Entwicklungen, aber auch an der Einmischung in den ukrainischen Wahlkampf abzuwehren. Schon im Falle der Jukos-Affäre wurde so die »Energiewaffe« erfolgreich eingesetzt.

Die Aufmerksamkeit liegt dabei v.a. auf China. Russland hat die Kooperation mit der Volksrepublik China im letzten Jahr, trotz der Ereignisse um Jukos, einem Hauptlieferanten russischen Öls nach China, zielgerecht forciert. Getrieben wird diese Politik von den chinesischen Wachstumsraten und den Prognosen des zukünftigen Ölbedarfs. Die Erdölausfuhren nahmen jährlich um nahezu 105 Prozent zu. 2005 erwartet man Ölexporte von über zehn Millionen Tonnen, und für 2006 werden 15 Millionen Tonnen prognostiziert (The Moscow Times, 15.03.2005, S. 9). Voraussichtlich werden sich die beiden russischen Konzerne Rosneft und Lukoil die Exportmenge teilen, wobei der Löwenanteil auf den staatlichen Konzern Rosneft entfallen dürfte.

Trotz der imposanten Entwicklung, die sich auch insgesamt positiv auf den beidseitigen Handel auswirkte und vor allem die russische Rüstungsindustrie begünstigt, bleiben offene Fragen. So hat die russische Regierung dem chinesischen Drängen nicht nachgegeben, die Hauptexportlinie von Sibirien nach China, nach Daqing, dem Zentrum der chinesischen Erdölindustrie, zu bauen. Nach China wird nur eine Nebentrasse verlegt werden. Die Hauptpipeline wird zum pazifischen Ozean, in die Nähe von Nachodka, verlaufen. Bis 2010 soll die Pipeline fertiggestellt werden. Sie wird an die elf Milliarden US-Dollar kosten und soll einmal 1,6 Millionen bpd (barrel per day) an Öl befördern können.

Die asiatisch-pazifische Komponente der russischen Außenpolitik ist ökonomisch fundamentiert und noch frei von Illusionen über eine strategische Partnerschaft etwa mit China. Gleichwohl ist der Übergang zwischen den wirtschaftlichen und politischen Akzenten fließend, und von chinesischer Seite wird bereits von »strategic interaction« gesprochen.⁶ Im Oktober 2004 stellten beide Länder die Ausweitung des Handelsvolumens von derzeit ca. 20 Milliarden auf ca. 60 Milliarden US-Dollar in Aussicht, wenn sich dessen Zusammensetzung auf Technologien und

6. So der chinesische Premierminister Wen Jiabao bei seinem Staatsbesuch in Moskau, in: Interfax, 23.09.2004, S. 5.

Produkte höherer Wertschöpfung hinbewege. Des weiteren beabsichtigt China, bis 2020 ca. 12 Milliarden US-Dollar in Russland zu investieren. Und Russland will den Stromverbund mit China ausbauen. Dafür werden 1,8 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt. Gemeinsame Projekte sind bei der Glasfertigung, bei der Holzverarbeitung und beim Bau von Großschiffen, wie bei der Konstruktion von Leichtflugzeugen vereinbart worden (The Moscow Times, 14.10.2004).

Der Zuschnitt und die Dimension der geplanten Energieprojekte erfordern, soll die trianguläre Option realisiert werden, eine »pazifisch-asiatische« Komponente in der russischen Außenpolitik, ohne dass die Westpolitik aufgegeben oder verändert wird. Und interessenspezifisch vernetzt mit allen Punkten des Dreiecks, mit den USA, der Europäischen Union und einem amorphen Kranz asiatisch-pazifischer Staaten, würde Moskau über eine eigene Rückfallposition verfügen, falls es zu Zerwürfnissen mit dem einen oder anderen Partner kommen sollte. Angesichts der schwierigen Beziehungen zu den USA und zur Europäischen Union entging Moskau so der Gefahr erneuter Isolierung.

Ausblick: Geordnete Koexistenz

Der erneute Wahlsieg von George W. Bush bescherte der russischen Politik eine gewisse Atempause im sich zusammendräuenden Konflikt. Denn der international angeschlagene amerikanische Präsident, der den Bruch mit wichtigen europäischen Partnern nicht hat gänzlich kitten können und dessen politischer Handlungsspielraum durch die immense Verschuldung des Staates beschränkt wird, verfügt schwerlich über die moralische Autorität, gegen das Vorgehen des russischen Militärs in Tschetschenien Einspruch einzulegen.

Von der geforderten Gleichheit in den partnerschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der EU, die von Putin gegenüber Romano Prodi noch beim EU-Gipfel in Moskau angemahnt wurde, ist wenig umgesetzt worden (The Russia Journal, 21.05.2004). Zwar sind einige technische Probleme gelöst oder wenigstens entschärft worden, aber nach wie vor gibt es auf Seiten der EU keine Vision, wie mit Russland umgegangen werden soll, ob es Chancen gibt, die Zukunft gemeinsam zu gestalten und wie man auf Konflikte reagieren kann, die aus der europäischen Zwischenzone oder aus den politischen und militärischen Konflikten des Kaukasus erwachsen könnten.

Vielleicht sind das die Folgen des »big bang«, der Osterweiterung der EU, die erst verdaut werden müssen. Denn eines ist sicher, die territoriale und bevölkerungsmäßige Erweiterung haben der EU zwar mehr Vielfältigkeit beschert, aber wenig an Ressourcen, Wirtschaftskraft und Innovationsfähigkeit zugeführt. Auch die Konsensfähigkeit unter den Mitgliedern in der neuen EU-25 kann nicht als gestärkt angesehen werden. Wie lange der Prozess der inneren Harmonisierung dauern wird, ist offen. Aber die damit verbundenen Probleme schränken die äußeren Handlungsfähigkeiten ein und vergrößern den Spielraum derer, die den Graben zwischen der EU und Russland vertiefen wollen (Fritz 2005, 175).

Aber die EU tat sich schon vorher schwer mit Osteuropa und spezifisch mit Russland. Das ist umso erstaunlicher, weil die EU es hier mit einem Land zu tun hat, das sich nicht in die Schlange der Beitrittskandidaten einreihet. Versagen hier die Instrumente, Wohlverhalten zu erzwingen oder mit dem bewusst Andersseinwollen umzugehen?

Die russische Position ist in diesem Punkt realistischer und pragmatischer. Bereits die »mittelfristige Strategie« von 1999 (Timmermann 2004) lehnte einen Beitritt ab. Sollte das Land den Nachfrageboom Chinas und Südostasiens für die eigene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nutzen können, wird der Handlungsspielraum noch größer. Ob sich dadurch die Beziehungen zur EU verbessern werden, hängt nicht nur von der russischen Politik, sondern vor allem von der inneren Entwicklung der EU selbst ab. Bis dahin und angesichts der Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher Kooperation und normativen Vorhaltungen wird die russische Politik ihr Heil weiterhin im Ausbau bilateraler Beziehungen zu den wichtigsten EU-Staaten suchen.

Der Dialog zwischen Berlin, Moskau und Paris wird aus russischer Sicht immer wichtiger, weil in Moskau erwartet wird, dass diese Länder u.a. die Gewähr bieten, gegebenenfalls in der EU eine Ausgrenzungsfrent gegen Russland zu verhindern. Gleichermäßen erwächst aus dem Dialog eine Dimension der internationalen Einbettung und somit der möglichen Korrektur der russischen Politik, die von den demokratischen Kräften von innen heraus nicht mehr geleistet werden kann. Vorausgesetzt, der Dialog funktioniert und »berät« eine »erweiterte Agenda«, die über wirtschaftliche, energie- und außenpolitische Sachverhalte hinausweist.

Denn dass Russland, nach den Erfahrungen der letzten Jahre, initiativ auf die EU zugehen wird, scheint eher unwahrscheinlich. Aber vielleicht gelingt ja über die neuen »intermediaries«, über den Dialog, der Zugang zu einem sachlichen und interessengeleiteten Miteinander, wie es immer

wieder von russischer Seite angemahnt wird (The Russia Journal, 21.05.2004). Und trotz der »pazifisch-asiatischen« Komponente bleiben die europäisch-russischen Beziehungen für die russische Politik weiterhin zentral. Das liegt in der Logik und Anlage der triangulären Außenpolitik und entspricht den geopolitischen Bedingungen des Landes.

Zumindest steht Russland nicht unter Zeitdruck, andere politische Signale, etwa den Wunsch nach Mitgliedschaft, zu geben. Weil aber dennoch diese Frage mit erstaunlicher Regelmäßigkeit aufgeworfen und ebenso abwehrend beschieden wird, drängt sich der Verdacht auf, dass die Beitrittsfrage im Kreml noch nicht endgültig entschieden ist. Vielleicht wartet ja die russische Politik auf eine Einladung aus Brüssel?

Literaturhinweise

- Adomeit, Hannes (2000): Russische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Putin, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP, September 2000.
- Bordachev, Timofei/Moshes, Arkady (2004): »Is the Europeanization of Russia over?«, in: *Russia in Global Affairs*, Vol. 2, April–Juni 2004.
- Fischer, Sabine (2003): *Russlands Westpolitik in der Krise 1992–2000. Eine konstruktivistische Untersuchung*, Frankfurt 2003.
- Fritz, Erich G. (Hg.) (2005): *Russland unter Putin: Weg ohne Demokratie oder russischer Weg zur Demokratie?*, Oberhausen.
- Gorzka, Gabriele/Schulze, Peter W. (Hg.) (2004): *Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie*, Frankfurt 2004.
- Piehl, Ernst/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann (2005), *Die offene Flanke der europäischen Union: Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau*, Berlin 2005.
- Sagorskij, Andrej (2000): »Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten: Stand und Perspektiven«, in: Gabriele Gorzka/Peter W. Schulze (Hrsg.), *Russlands Weg zur Zivilgesellschaft*, Bremen 2000.
- Schulze, Peter W. (2001): »Innenpolitische Restauration und außenpolitische Annäherung – Russlands Gratwanderung in Europa«, in: Erich Reiter, (Hrsg.) *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, Hamburg/Berlin/Bonn, 2001.
- Schulze, Peter W. (2003): »Russland: Juniorpartner Amerikas oder Mitgestalter einer multipolaren Weltordnung?«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2003, Bonn.
- Solana, Javier (2003), A Secure Europe In A Better World, European Security Strategy, Brüssel 12.12.2003.
- Timmermann, Heinz (2004): Von Visionen zu Aktionen, Die Zukunft der europäisch-russischen Zusammenarbeit, in: Policy Paper 22, Stiftung Entwicklung und Frieden, Oktober 2004.