

Integrationsprozesse im post-sowjetischen Raum: Voraussetzungen, Erwartungen und Potenziale

SABINE FISCHER

Die internationalen Beziehungen im post-sowjetischen Raum sind in den vergangenen Jahren spürbar in Bewegung geraten. Nach einem Jahrzehnt integrationspolitischer Stagnation fordern der Erweiterungsprozess der EU und neu fokussierte russische Integrationsinitiativen den betroffenen Staaten außenpolitische Positionierungen ab. Auch die innenpolitischen Umwälzungen in einigen der Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) lassen sich mit internationalen Einflüssen in Verbindung bringen. Gleichzeitig hat die Entwicklung der internationalen Situation in dieser Region negative Rückwirkungen auf die Beziehungen zwischen der EU und Russland, wie sich beispielsweise in den Auseinandersetzungen um die Wahlergebnisse in der Ukraine Ende des Jahres 2004 beobachten ließ. Der vorliegende Artikel analysiert Integrationshemmnisse und -potenziale der Region, um dann nach dem Einfluss der zentralen Akteure Russland und EU zu fragen. Darauf aufbauend werden Vorschläge für die Stabilisierung dieses dynamischen Beziehungsgeflechts formuliert.

»Integrationsprozesse« im post-sowjetischen Raum nach 1991

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat es zahlreiche Versuche gegeben, die NUS in regionale und subregionale Organisationen zu integrieren. Die meisten dieser Initiativen gingen von russischer Seite aus und wurden von einer Kerngruppe von Staaten getragen, während andere sich von ihnen distanzieren.

Die älteste dieser Formationen ist die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die in den turbulenten Monaten nach dem Augustputsch 1991 von den »Slawischen Drei« Belarus, Russland und Ukraine ins Leben gerufen wurde. In einem komplizierten Aushandlungsprozess wurden bis Ende 1993 mit Ausnahme der baltischen Staaten alle ehemaligen Sowjetrepubliken in die GUS integriert.¹ Der Status der GUS war von Beginn an

unklar. Unterschiedliche Ebenen der Mitgliedschaft gingen mit unterschiedlich stark ausgeprägten Verbindlichkeiten einher. So gehörte zwar die Ukraine Ende 1991 zu den Gründungsmitgliedern der GUS, jedoch nicht zu den Unterzeichnern der Gründungsakte im Januar 1992 und verwies deshalb in Konfliktfällen immer wieder auf die Tatsache, dass sie nicht Vollmitglied der Organisation sei (Galín 2004: 828–837). Vereinbarungen und Abkommen, die im Rahmen der GUS geschlossen werden, können von den Mitgliedsstaaten jederzeit suspendiert werden. Dies hatte zur Folge, dass von den rund 1000 Abkommen, die in den ersten zehn Jahren der Existenz der Organisation unterzeichnet wurden, nur etwa 7 bis 10 Prozent auf der Ebene der Mitgliedsstaaten umgesetzt wurden (Alexandrova 2003: 15). Staaten, die vor einer vertieften Integration im post-sowjetischen Raum zurückschreckten, wie etwa die Ukraine oder Aserbaidschan, konnten deshalb leicht am Rande der Organisation verharren. Im Ergebnis entwickelte sich unter dem Dach der GUS ein mehr oder weniger dichtes, um Moskau zentriertes Netz von bilateralen Beziehungen, während gleichzeitig zahlreiche Substrukturen gebildet wurden.

Bereits im September 1993 gründete die Mehrzahl der GUS-Mitgliedsstaaten eine »Wirtschaftsunion«, die sich in vier Phasen entwickeln sollte: 1. Einrichtung einer Freihandelszone, 2. Einrichtung einer Zollunion, 3. Schaffung eines gemeinsamen Marktes, 4. Schaffung einer Währungsunion. Die Ukraine trat dieser Institution nicht als Vollmitglied bei sondern nahm einen Beobachterstatus ein. 1994 begann die Etablierung einer Freihandelszone, 1995/96 unterzeichneten Russland, Weißrussland, Kasachstan und Kirgistan einen Vertrag zur Bildung einer Zollunion, dem sich 1999 Tadschikistan anschloss. Diese Staaten schlossen sich außerdem 1996 einem Vertrag über die Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich sowie 1999 im »Vertrag über eine Zollunion und einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum« zusammen. Letzterer baute auf dem Vertrag von 1996 auf und konkretisierte ihn im Hinblick auf eine Zollunion, einen gemeinsamen Markt und externe Wirtschaftsbeziehungen (Paznyak 2000: 62, Galín 2004: 843).

Keine dieser zahlreichen Initiativen führte zu einer vertieften Integration des post-sowjetischen Raums. Dafür sind verschiedene Faktoren

1. Dabei erfolgte der Beitritt nicht unbedingt freiwillig. Die ethno-politischen Konflikte in Georgien und Aserbaidschan beispielsweise machten die beiden Staaten äußerst verwundbar für russischen Druck, der schließlich 1993 bzw. 1994 zu ihrem Beitritt führte.

verantwortlich. Dies liegt zum einen an der *Diversität von Verträgen und Mitgliedschaften*: Abgesehen von der GUS, der fast alle Nachfolgestaaten angehören, gibt es kaum zwei multilaterale Verträge, die die gleiche Gruppe von Unterzeichnerstaaten aufweisen. Es hat sich demnach unter den Neuen Unabhängigen Staaten keine einheitliche Gruppe herausgebildet, die gemeinsam eine stringente Regionalisierungspolitik betreiben würde.² Einem zumindest rhetorisch integrationswilligen Nukleus in Gestalt von Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan stehen die Ukraine, Moldova, Georgien und Aserbaidschan gegenüber, die diesen Initiativen mit Skepsis begegnen.

Darüber hinaus verfügen alle betroffenen Staaten eine *eigeninteressierte Politik*: Zwischen 1995 und 1998 waren Annäherungen und Fortschritte vor allem im Hinblick auf die Entwicklung der Zollunion zu beobachten. Die russische Wirtschaftskrise ab dem August 1998 stoppte diese Entwicklung und veranlasste die anderen Staaten, zuvor gemachte Zugeständnisse zugunsten unilateraler protektionistischer Maßnahmen wieder rückgängig zu machen. Insgesamt ist die Bereitschaft der beteiligten Akteure, sich auf multilaterale Entscheidungsverfahren einzulassen und die getroffenen Entscheidungen auf nationaler Ebene umzusetzen, als gering einzuschätzen.

Eine unmittelbare Folge dieser Politik ist die *Schwäche der entstandenen Institutionen*: Die mangelnde Bereitschaft der partizipierenden Staaten, sich auf multilaterale Entscheidungsprozesse einzulassen, schwächt die geschaffenen Institutionen. Die lose Verregelung schlägt sich auch darin nieder, dass die Institutionen kaum Apparate und Bürokratien ausbilden, die dann mit der Umsetzung beschlossener Politiken betraut werden könnten. Auch gelang es den beteiligten Staaten nicht, Mechanismen zu entwickeln, mit deren Hilfe die Umsetzung von multilateralen Beschlüssen auf nationaler Ebene kontrolliert und forciert werden könnte.

Schließlich lassen sich *Kollisionen mit über- und extraregionalen Institutionen* feststellen: Die Mehrzahl der NUS strebt nach Annäherung an bzw. nach Aufnahme in andere, überregionale oder extraregionale internationale Organisation. Zu nennen sind hier vor allem die WTO, im Falle der westlichen NUS und Georgiens außerdem die NATO und die EU. Dies müsste einer vertieften Integration des post-sowjetischen Raumes nicht unbedingt zuwiderlaufen, würde jedoch voraussetzen, dass zum einen

2. Für eine aktuelle und instruktive Studie zum Thema Regionalismus und Regionalisierung siehe Spindler (2005).

die unterschiedlichen Integrationsprozesse kompatibel sind und zum anderen die involvierten Staaten sowohl die regionale und subregionale als auch die überregionale Integration als Ziele ihrer Politik definieren. Beides ist im Falle der NUS (noch?) nicht gegeben.

Keine der geschilderten Strukturen erfüllt demnach die Kriterien, die die politikwissenschaftliche Integrationsforschung an Integrationsprozesse anlegt.³ Weder sind die Institutionen in der Lage, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse zwischen ihren Mitgliedsstaaten effektiv zu regulieren, noch können sie umgekehrt bei ihren Mitgliedsstaaten die Beachtung von beschlossenen Regeln und geteilten Normen setzen oder durchsetzen. Der Begriff der *Virtualität* von Integrationsprozessen im post-sowjetischen Raum, der auch im russischen Diskurs immer wieder verwendet wurde, scheint deshalb durchaus zutreffend. Dies gilt nicht nur für die von Russland forcierten Integrationsbemühungen, sondern auch für Organisationen, die ohne russische Beteiligung gegründet wurden. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die GUUAM, die 1997 von Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldawien ins Leben gerufen und 1999 um Usbekistan erweitert wurde (Schmidt 2000).⁴

Gleichzeitig existieren im post-sowjetischen Raum starke Interdependenzen, die Anreize für Kooperation und Integration geben könnten. Die Staaten der Region stellen in gewissem Sinne einen Sonderfall dar, weil sie über Jahrzehnte in einem Staatsgebilde zusammen geschlossen waren. Interdependenz geht deshalb über die in der klassischen Interdependenztheorie betonte wirtschaftliche Interdependenz hinaus und wird zum historischen Legat, mit dem die Staaten und Gesellschaften auf den unterschiedlichsten Ebenen konfrontiert sind.

So gibt es nach wie vor eine starke *politische Interdependenz*, die gekennzeichnet ist durch formale und informelle Netzwerke zwischen politi-

3. Ausgehend von der Annahme zunehmender Interdependenz zwischen Staaten und Gesellschaften (Keohane/Nye 2001) werden in der Integrationsforschung intergouvernementale (vgl. Moravcsik 1998) und supranationale (vgl. Haas 1964) Institutionen genannt. Erstere bieten ihren Mitgliedern einen Rahmen, innerhalb dessen sie gemeinsam erkannte Probleme lösen können. Staaten bleiben hier die wichtigsten Akteure. Supranationale Institutionen übernehmen staatliche Souveränitätsrechte und werden so zu eigenständigen Akteuren in den internationalen Beziehungen (mit Abstrichen z.B. die EU). Beide Arten von Integration führen von loser zu verregelter und vertiefter Kooperation von Staaten – sie haben also prozessualen Charakter.

4. Am jüngsten GU(U)AM-Gipfel im Mai 2005 nahm Usbekistan jedoch nicht mehr teil, so dass man von seinem Rückzug aus der Organisation ausgehen kann.

schen Akteuren in den Staaten, die häufig noch auf sowjetische Zeiten zurückgehen.

Die *wirtschaftliche Interdependenz* zwischen den Staaten des post-sowjetischen Raums ist ebenfalls nach wie vor beachtlich, auch wenn vor allem die EU als Handels- und Wirtschaftspartnerin an Bedeutung gewonnen hat. Wirtschaftliche Interdependenz ist gekennzeichnet durch die Höhe des Handelsvolumens, durch das Ausmaß transnationaler Kontakte wirtschaftlicher Akteure, durch wirtschaftlichen Austausch zwischen Grenzregionen, Arbeitsmigration etc. Im post-sowjetischen Raum spielen außerdem die Energiebeziehungen eine große Rolle, die – mit Ausnahme einiger zentralasiatischen Staaten und Aserbaidschans – eine starke Asymmetrie zugunsten Russlands mit sich bringen.

Die ehemaligen Sowjetrepubliken sind darüber hinaus auch auf *sicherheitspolitischem Gebiet* miteinander verflochten. Fast alle Staaten sind von Grenzkonflikten betroffen. Nach wie vor ungelöste ethno-politische Konflikte beeinflussen ganze Subregionen (Nagorno-Karabach, Transnistrien). In einigen Staaten (Georgien, Moldova, Ukraine/Krim) sind bis heute russische Truppen stationiert. »Weiche« Sicherheitsbedrohungen wie transnationale Kriminalität, illegale Migration, Menschen- und Waffenhandel etc. gehören ebenfalls in diesen Bereich (Zagorski 2005: 63).

Nach wie vor bestehen schließlich *enge Beziehungen zwischen den Gesellschaften* im post-sowjetischen Raum. Dies hängt zum einen mit der multi-ethnischen Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerungen zusammen, aber auch mit während der Existenz des sowjetischen Staates gewachsenen privaten Beziehungen über Grenzen hinweg. Gemeinsame bzw. geteilte Sprache und Geschichte, wenn sie als solche wahrgenommen wird, können ebenfalls zu gesellschaftlicher Interdependenz beitragen.

Gleichzeitig lassen sich mehrere Faktoren ausmachen, die die Vertiefung von Integrationsprozessen im post-sowjetischen Raum bislang verhindern.

Ein zentraler Grund für die Stagnation von Integration ist die negative Wirkung der sicherheitspolitischen Interdependenz in der Region. Eingefrorene ethno-politische und territoriale Konflikte atomisieren ganze Subregionen und isolieren die betroffenen Staaten voneinander. Dies ist besonders plastisch im vollständig fragmentierten Südkaukasus zu beobachten, aber auch am Beispiel Moldovas. Solange diese Konflikte nicht unter Einbeziehung aller Beteiligten gelöst werden, ist ein Fortschreiten von Integrationsprozessen in der Region unwahrscheinlich.

Das in den außenpolitischen Diskursen der NUS zu Tage tretende Denken ist von realistischen Kategorien geprägt (White/McAllister/Light/Loewenhardt 2002, Cronberg 2002). So ist die Bereitschaft, Souveränitätsrechte auf eine supranationale Ebene zu delegieren, insgesamt und grenzüberschreitend sehr gering ausgeprägt. Dies ist sicherlich zum einen auf die kurze Geschichte der Unabhängigkeit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zurückzuführen, welche Eliten wie Gesellschaften – ähnlich wie in Mittelosteuropa – empfindlich auf den wahrgenommenen Verlust von staatlicher Souveränität reagieren lässt. Zum anderen hat es aber auch zu tun mit der Wahrnehmung der internationalen Beziehungen als Nullsummenspiel, in dem Kooperation oder Integration kaum von langer Dauer sein können. Besonders deutlich lässt sich diese Diskrepanz zwischen dem Bekenntnis zu Integration einerseits und ihrer Unterhöhlung durch staatliches Handeln andererseits wiederum im Südkaukasus beobachten. Hier werden trotz gleichzeitig geäußertem Wunsch nach Annäherung an EU und NATO diese Organisationen regelmäßig in der Auseinandersetzung der Staaten untereinander und mit Russland instrumentalisiert (Baev et al. 2003).

Vor allem die Staaten, die sich seit 1991 den (russischen) Integrationsinitiativen entziehen, sehen in den bestehenden Organisationen russische Versuche, das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion unter russischer Vorherrschaft zu reintegrieren. Hier kommen die voneinander abweichenden Rekonstruktionen sowjetischer Vergangenheit in den gesellschaftlichen Diskursen zum Tragen, je nachdem, ob Gesellschaften und politische Eliten in den post-sowjetischen Transformationsgesellschaften sich mehrheitlich kritisch (wie die Bevölkerungsmehrheiten in den baltischen Staaten oder in Georgien und Aserbaidschan) oder affirmativ (wie beispielsweise in Belarus) zur sowjetischen Vergangenheit verhalten. Der Aspekt der gemeinsamen Vergangenheit, der ebenfalls unter dem Kriterium »gesellschaftlicher Interdependenz« gefasst werden kann, wirkt sich also sowohl hemmend als auch fördernd auf Integrationsprozesse aus, abhängig von der Rekonstruktion dieser Vergangenheit in den jeweiligen gesellschaftlichen Diskursen.

Ein zentraler beschleunigender Faktor für die Integrationsprozesse im zerrütteten Nachkriegseuropa war der Ost-West-Konflikt, also die Existenz einer als massiv wahrgenommenen externen Bedrohung in Gestalt der Sowjetunion bzw. des Ostblocks einerseits und einer massiv die europäischen Integrationsprozesse fördernden externen Macht in Gestalt der USA andererseits. Beides ist im post-sowjetischen Raum nicht vorhan-

den. Während die Politik eines zentralen regionalen Akteurs Russland, bei anderen Akteuren Abgrenzungsbestrebungen hervorruft, hatten die Erweiterungsprozesse der westlichen internationalen Organisationen ebenfalls spaltende Wirkung auf die Region: verfügten die betroffenen Staaten über eine reale Beitrittsperspektive vor allem zu EU und NATO, sank ihre Bereitschaft, sich in sub-regionalen Integrationsinitiativen einzubringen, gegen Null (Dwan 2000: 6).

Bei der Betrachtung der *vier Ebenen postsowjetischer Interdependenz* ist deshalb zu fragen, inwieweit sie Integration fördern oder behindern. Während wirtschaftliche und politische Interdependenz auf den ersten Blick als integrationsfördernde Faktoren erscheinen, sind die genannten Verflechtungen im sicherheitspolitischen Bereich eher dazu angetan, Regionen und Subregionen weiter zu fragmentieren bzw. Integration zu verhindern. Die Bindekraft historischer Narrative ist davon abhängig, welche Rekonstruktionen der sowjetischen Geschichte in den gesellschaftlichen Diskursen dominant sind. Möglicherweise werden Potenziale wirtschaftlicher und politischer Integration aufgrund von »negativer« sicherheitspolitischer oder gesellschaftlicher Interdependenz nicht genutzt.

Neue Dynamiken nach 1999/2000

Seit 1999/2000 sind die internationalen Beziehungen im post-sowjetischen Raum in Bewegung geraten. Dafür sind der Wandel in der russischen Außenpolitik seit dem Amtsantritt von Vladimir Putin sowie die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die neuen Grenzregionen der EU verantwortlich.

Russische Außenpolitik

Wie in anderen Feldern auch orientiert sich die russische Politik gegenüber der Außenwelt seit 2000 stärker an ökonomischen Kriterien. Die Bewertung der Beziehungen zu den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken erfolgt seither unter dem Gesichtspunkt ihrer ökonomischen Effektivität (Lo 2003: 51). Für die Staaten oder Subregionen, die in den 1990er Jahren Gegenstand geopolitisch verstandener Auseinandersetzung zwischen der Russischen Föderation und vor allem den USA waren, zog diese neue Akzentsetzung spürbare Veränderungen nach sich. So zeigte die

russische Regierung in den Beziehungen Russlands zu einzelnen GUS-Republiken, vor allem der Ukraine und Georgien, aber auch Belarus, weniger Bereitschaft, ökonomische Interessen geostrategischen Erwägungen unterzuordnen. Dies manifestierte sich u.a. in immer wiederkehrenden Konflikten über Zahlungssäumnisse und Energieschulden der drei Staaten (Götz 2004).

Gleichzeitig intensivierte die russische Führung ihre Bemühungen um die Integration der Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Sie konzentrierte sich dabei nicht auf die bereits existierenden internationalen Strukturen, da die GUS sich auch aus russischer Perspektive als wirkungslos erwiesen hatte.⁵ Stattdessen forcierte Moskau seit 2000 die Entstehung neuer Strukturen, die einzelne Subregionen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion umfassen. Im Jahr 2000 gründeten Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan, aufbauend auf dem Vertrag über eine Zollunion von 1996/99, die »Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft« (EvrAzijskoe Ėkonomičeskoe Sotrudničestvo – EvrAzĖS). Aus russischer Perspektive hatte diese Vereinigung jedoch nicht das Potenzial, zu einem Integrationskern im post-sowjetischen Raum zu werden, weil die Ukraine nicht zu ihren Mitgliedern gehörte. Deshalb trieb die russische Führung als organisatorische Alternative die Gründung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraumes (Edinnoe Ėkonomičeskoe Prostranstvo – ĖĖP) voran, dem neben Belarus und Kasachstan im September 2003 nach zähen Verhandlungen auch die Ukraine zustimmte.⁶ Dies muss in engem Zusammenhang mit den ukrainischen Präsidentschaftswahlen gesehen werden, in denen die russische Seite den amtierenden Ministerpräsidenten Janukovič unterstützte und dafür als Gegenleistungen verschiedene Zugeständnisse erhielt (Fischer 2005).⁷ Der Gemeinsame Wirtschaftsraum ist seitdem das von russischer Seite favorisierte Integrationsprojekt im post-sowjetischen Raum. Angestrebt wird die Schaffung von supranationalen Institutionen und die freie Be-

5. »Novaja politika Rossii v SNG: Budut li rezul'taty?, CCPR – Russia Foreign Politics«, July 25, 2004. Vgl. auch: »SNG pri smerti«, in: *Kommersant*, 20. Juli 2004.

6. Mid Rossijskoj Federacii: O perspektivach Ėkonomičeskoj integracii na prostranstve SNG, 14.07.2004.

7. Neben dem Beitritt zum Gemeinsamen Wirtschaftsraum war dies beispielsweise die Streichung des Wunsches nach Beitritt zu NATO und EU in der ukrainischen Militärdoktrin und die Zustimmung zur »umgekehrten« Nutzung der Ölpipeline Odessa-Brody für den Transport russischen Öls zum Schwarzen Meer (Cheterian 2004).

weglichkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital; auch die Einführung einer gemeinsamen Währung als Fernziel wird nicht ausgeschlossen.⁸ Erstmals verknüpft Moskau sein Streben nach der Integration des post-sowjetischen Raums mit der Bereitschaft zur Schaffung supranationaler Institutionen. Allerdings würde der von Moskau propagierte Abstimmungsmodus, der die Verteilung von Stimmen nach Größe des BIP vorsieht, eine russische Stimmenmehrheit garantieren.⁹

Der Konzentration der russischen Politik auf den post-sowjetischen Raum steht ein realer Einflussverlust entgegen, der sich in den Ereignissen rund um die Wahlen in der Ukraine besonders deutlich manifestierte. Die verfehlte, ja fast erratische Politik der russischen Führung vor und nach den Wahlen, beruhte auf einer doppelten Fehlwahrnehmung russischer Einflussmöglichkeiten (Fischer 2005: 75–76): Zum einen wurde die russische Führung – wie die westeuropäischen Regierungen übrigens auch – von der Dynamik der ukrainischen Protestbewegung gegen die Manipulation der Wahlen vollkommen überrascht, während sie die Stärke der von ihnen unterstützten Akteure überschätzt hatte. Zum anderen hatte Moskau das entschlossene Auftreten der EU offensichtlich nicht antizipiert, sondern im Gegenteil vorausgesetzt, dass Brüssel bzw. die europäischen Einzelstaaten Russland, wie in den vergangenen Jahren üblich, in seinem »direkten Einflussbereich« weitgehend freie Hand lassen würden.

Dieser Einflussverlust hat zweierlei Konsequenzen bzw. bestätigt zwei Trends, die sich bereits seit längerem in der russischen Außenpolitik abzeichnen: Der Strategiewechsel in der russischen Außenpolitik ist begleitet von einem außenpolitischen Diskurs, der wieder wesentlich stärker (als Ende der 1990er Jahre) von Einkreisungsphobien bestimmt ist. Diese Phobien ziehen sich fast durch das gesamte politische Spektrum mit Ausnahme des weitgehend marginalisierten pro-westlichen Liberalismus. Sie konzentrieren sich nicht mehr – wie in den 1990er Jahren – auf die NATO als größte Bedrohung russischer Interessen in Mittelost- und Osteuropa. Vielmehr hat sich die Projektionsfläche auf die EU verschoben, die von den russischen außenpolitischen Eliten mittlerweile als wichtigster Gegenspieler Russlands in seiner »direkten Einflussphäre« wahrgenom-

8. »Vremja bumažnoj architektury SNG zakončilos?«, in: *Novaja Gazeta* No. 69, 20. Sentjabrja 2004. ЁЕР: Problemy na starte, ССРР – Russia Foreign Politics, September 14, 2003.

9. »Diktat po russkomu«, in: *Kommersant*, 22. September 2003.

men wird. Dies ist tatsächlich ein grundlegender Wandel in der Wahrnehmung der EU, die in den 1990er Jahren (und auch davor) von Moskau aus kaum als politischer Akteur auf der internationalen Bühne wahrgenommen wurde (Fischer 2005). Er ist nicht zuletzt auch eine Folge der EU-Politik im post-sowjetischen Raum.

EU Osterweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die Idee einer eigens ausformulierten Politik gegenüber den neuen Nachbarn der erweiterten EU im Süden und Osten entstand 2002 und wurde seitdem in verschiedenen Papieren der europäischen Institutionen weiterentwickelt.¹⁰ Die EU wandte sich mit der Nachbarschaftspolitik zunächst an Russland, die westlichen NUS und die südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres. Im Strategiepapier vom Mai 2004 wurden dann auch die südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan in die ENP eingeschlossen.¹¹ Die ENP sollte einen Rahmen für die Beziehungen der EU mit diesen Staaten bilden, ohne mittelfristig eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Die wesentlichen Ziele der ENP wurden in dem Kommissionspapier vom März 2003 folgendermaßen formuliert: »... to work with the partners to reduce poverty and create an area of shared prosperity and values based on deeper economic integration, intensified political and cultural relations, enhanced cross-border cooperation and shared responsibility for conflict prevention between the EU and its neighbours«; und weiter »... to anchor the EU's offer of concrete benefits and preferential relations within a differentiated framework which responds to progress made by the partner countries in political and economic reform (COM 2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003: 9).« Der europäische Nachbarschaftsprozess soll sich in mehreren Schritten vollziehen. In einer ersten Phase (2004/5–2007) sollen, um der Diversität der betroffenen Länder gerecht zu werden, Länderberichte und Aktionspläne für

10. Die wichtigsten Publikationen waren die Mitteilungen der Kommission »Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Eastern and Southern Neighbours« vom März 2003 (COM(2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003) und »Paving the way for a New Neighbourhood Instrument« (COM(2003) 393 final, Brussels, 1.7.2003), die schließlich im »European Neighbourhood Policy Strategy Paper« (COM(2004) 373 final, Brussels, 12.5.2004) zusammengefasst wurden.

11. Wenn auch gemeinsam mit Belarus und Libyen als »certain other countries within the proximity of the enlarged EU« und damit nicht auf dem gleichen Niveau wie Russland und die westlichen NUS.

jeden Nachbarstaat entwickelt werden. Diese sollen Grundlage für die engere Kooperation bilden.¹² Als finanzielle Basis der ENP soll ab 2007 das so genannte Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENPI) eingeführt werden. Ähnlich wie ältere Programme der Entwicklungszusammenarbeit soll ENPI die Reformbemühungen der Nachbarstaaten finanziell unterstützen.¹³ Das Strategiepapier vom Mai 2004 kündigt in einem eigenen Kapitel die Förderung von regionaler Kooperation und Integration als Mittel zur Stabilisierung der Region an. Es verweist beispielsweise auf den Baltic Sea Council, die Central European Initiative und die Black Sea Economic Cooperation als existierende Kooperationsstrukturen, die es zu unterstützen gilt, und betont gleichzeitig, dass keine neuen Organisationen geschaffen werden sollen (COM(2004) 373 final, 12.5.2004: 21).

Die Maßnahmen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik bauen auf den bereits existierenden Politikinstrumenten in den Beziehungen zu den ost-europäischen Nachbarstaaten auf. Besonders nehmen die ENP-Papiere Bezug auf die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKAs), die in den 1990er Jahren mit einer Laufzeit von zehn Jahren mit allen betroffenen Staaten abgeschlossen worden waren. Die im Zusammenhang mit den PKAs geschaffenen organisatorischen Strukturen (Kooperationsräte auf ministerialer Ebene und Komitees für einzelne Politikfelder) sollen für Koordination, Umsetzung und Monitoring der ENP genutzt werden. Die finanziellen Instrumente der PKAs sollen mittelfristig im Nachbarschaftsinstrument aufgehen.

Angesichts der engen Verflochtenheit von PKAs und Nachbarschaftspolitik soll an dieser Stelle die häufig an diesen außenpolitischen Instrumenten der EU geübte Kritik nicht übergangen werden. Einer der zentralen Kritikpunkte bestand darin, dass mit dem PKA ein Instrument für eine Gruppe von sehr heterogenen Staaten geschaffen und implementiert

12. Die Country Reports und Action Plans für Ukraine und Moldova wurden bereits Ende 2004 und Anfang 2005 veröffentlicht. Für die südkaukasischen Staaten liegen seit März Country Reports vor.

13. Zu nennen sind hier besonders TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) sowie PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies; ursprünglich, wie der Name bereits verdeutlicht, auf die Unterstützung von Polen und Ungarn ausgerichtet, dann aber auf die Staaten Mittelosteuropas generell ausgeweitet). Es ist – auch vor dem Hintergrund der EU-Krisen im Jahr 2005 – noch weitgehend unklar, wie hoch das im Rahmen der Nachbarschaftspolitik zur Verfügung stehende Finanzierungsvolumen sein wird.

wurde. Neben Zweifeln an der Möglichkeit einer differenzierten Politik wurden auch Befürchtungen hinsichtlich der Perzeption der EU-Politik bei den betroffenen Partnerstaaten geäußert, die sich so von der EU in ein »schwarzes Loch« abgeschoben fühlen könnten (Lynch 2003: 44). Darüber hinaus, so die Kritiker, ermöglichten die PKAs keine symmetrischen Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnerstaaten. Abgesehen von der Russischen Föderation, die als Energielieferant ein Eigengewicht in den Beziehungen zur EU habe, bliebe den meisten Staaten in den Verhandlungen mit der EU lediglich der Instabilitätsexport als Hebel, um Forderungen durchzusetzen (Wallace 2003: 18, Haukkala/Moshes 2004: 50). Schließlich wird den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgeworfen, dass sie den betroffenen Staaten die enorme Last der innenpolitischen Reformen und der Anpassung an das EU-Regelwerk aufbürdeten, ohne ihnen eine realistische Perspektive auf Mitgliedschaft zu eröffnen. Dieser schwache Anreiz mache sie zu einem schwachen politischen Instrument (Lynch 2003: 43).

Über die PKAs und ihre finanziellen Instrumente hinaus führte die EU weitere Politikinstrumente in ihre Beziehungen zu den osteuropäischen und post-sowjetischen Partnern ein. Zu nennen sind hier beispielsweise die Gemeinsamen Strategien gegenüber Russland und der Ukraine, die 1999 verabschiedet wurden; oder der Sonderbeauftragte für den Südkaukasus, der 2003 seine Tätigkeit in Tbilisi aufnahm. So eingebettet erscheint die ENP als ein weiterer (tastender) Schritt in einer eher explorativen, reaktiven und evolutionären, dabei aber wenig stringenten Politik der EU gegenüber den post-sowjetischen Transformationsstaaten. Ein Blick auf die Entwicklung der EU-Politik gegenüber den post-sowjetischen Staaten seit 1991 unterstreicht diese Beobachtung. So war die EU nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Ostblocks mit einer Vielzahl neuer Staaten und Akteure und einer vollkommen veränderten internationalen Konstellation in Osteuropa konfrontiert. All diese Staaten waren in multidimensionale Transformationsprozesse involviert, deren Fort- und Ausgang sich schon bald westlichen wissenschaftlichen und politischen Prognosen entzogen. In dieser Situation scheint auch rückblickend wenig mehr als eine explorative Politik möglich gewesen zu sein. Die innen- und außenpolitischen Entwicklungen der ehemaligen Ostblockstaaten und der post-sowjetischen Republiken entwickelten häufig eine schwer kalkulierbare Dynamik. Nicht nur die EU, sondern beispielsweise auch die NATO waren schon früh in den 1990er Jahren mit Beitrittswünschen der mittelosteuropäischen Staaten konfrontiert, die sie auch

mit Rücksicht auf russische Empfindlichkeiten zunächst mit großer Zurückhaltung behandelten, denen sie sich jedoch auch nicht dauerhaft verschließen konnten. Auch mit Blick auf die europäischen Ambitionen der Ukraine, Moldovas und Georgiens könnte es jetzt wieder zu einer solchen reaktiven Politik kommen, welche die Prinzipien der ENP in Frage stellen würde. Schließlich ist die EU-Außenpolitik selbst Gegenstand komplexer EU-interner Aushandlungsprozesse, die von außen häufig nicht zu überblicken sind und den Eindruck mangelnder Stringenz erwecken. Zwar hat die Fähigkeit der EU, als internationaler Akteur aufzutreten und auf bestimmten Politikfeldern eine einheitliche Politik zu verfolgen, im Laufe der 1990er Jahre zugenommen. Doch bleibt die Außenpolitik der EU und mit ihr die ENP evolutionär und damit ambivalent in ihrer Außenwirkung.

Es nimmt daher nicht Wunder, dass auch die Nachbarschaftspolitik erhebliche Ambivalenzen aufweist, die ihre Wirksamkeit auf Dauer in Frage stellen können. Zunächst ist hier die widersprüchliche Haltung der EU bezüglich der Position Russlands in der Region zu nennen. Zwar ist Russland eines der in den ENP-Papieren genannten Partnerländer. Gleichzeitig gehört es nicht zu der Gruppe von Staaten, mit denen derzeit Aktionspläne erarbeitet werden. Stattdessen werden die Beziehungen zwischen Russland und der EU seit 2002 in einen neuen Rahmen gegossen. Für die so genannten »Vier Gemeinsamen Räume« verabschiedete der EU-Russland-Gipfel im Mai 2005 Wegekarten. Dennoch bleibt das Konzept diffus (Grabbe 2004). Darüber hinaus tut sich ein Widerspruch zwischen der verbalen Unterstützung der EU für subregionale Integrationsinitiativen und der faktischen Ignoranz aller von Russland initiierten und vorangetriebenen Integrationsprozesse auf. Während also einerseits die EU selbst im Rahmen der Vier Räume Russland einen Sonderstatus auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion wenn nicht garantiert, so doch signalisiert, begegnet sie der russischen Politik in der Region andererseits mit unverhohlener Skepsis und bemüht sich um bilaterale Beziehungen zu Staaten in Russlands unmittelbarer Einflusszone. Dies wird in den Diskursen der russischen außenpolitischen Elite argwöhnisch registriert. Auch hinsichtlich der sehr vehement geäußerten EU-politischen Ziele der neuen ukrainischen Regierung befindet sich die EU in einem Dilemma. Während einerseits ein breiter Konsens darüber besteht, dass die Ukraine – ebenso wie andere neue Nachbarn – eine mittelfristige Beitrittsperspektive hat, möchte man andererseits die Reformprojekte der neuen ukrainischen Führung nicht durch eine harsche Ablehnung von außen gefähr-

den. Ein Sonderstatus für die Ukraine würde jedoch die Effektivität der ENP als außenpolitisches Element unterlaufen.

Fazit

Die internationalen Beziehungen im post-sowjetischen Raum sind in Folge des Wandels in der russischen Außenpolitik und der EU-Osterweiterung spürbar in Bewegung geraten. Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen haben sich die Spannungen zwischen der EU und Russland deutlich verschärft, wie auch die jüngsten Entwicklungen im Verhältnis der beiden Partner deutlich machen (Lynch 2005).

Russland bemüht sich verstärkt um (supranationale) Integration im post-sowjetischen Raum, ist jedoch nicht bereit, seine hegemonialen Positionen aufzugeben. Einflussverluste führen zu Einkreisungssphobien, die nicht mehr auf die NATO, sondern auf die EU als wichtigster Konkurrentin in der Region projiziert werden. Dies birgt jedoch auch Potenziale für die Kooperation zwischen Russland und der EU, da das politische Gewicht der EU aus russischer Perspektive offensichtlich zugenommen hat.

Die EU betreibt gegenüber ihren neuen Nachbarn im Osten eine evolutionäre Politik, die durch zahlreiche Ambivalenzen gekennzeichnet ist. Sie hat kaum eine Chance, die Wirkung ihrer Politik zu erhöhen, wenn sie nicht zum einen die ENP mit wirkungsvollen Konditionalitäten ausstattet und zum anderen ihre Haltung zu Russlands Position im post-sowjetischen Raum klärt.

Konflikte und Spannungen im post-sowjetischen Raum können nur im Dreieck Russland – EU – übrige NUS gelöst werden. Dieses Dreieck wird die Beziehungen in der Region bis auf weiteres bestimmen. Die ehemaligen Sowjetrepubliken sind durch multiple und ambivalente Interdependenzen miteinander verflochten. Potenziale für sub-regionale Integration sind vorhanden, werden aber durch negative Interdependenzen behindert. Regionale Integration unter Einschluss Russlands ist aus verschiedenen Gründen auch für die Entwicklung der Beziehungen zur EU wichtig: Die meisten NUS haben mittelfristig keine Aussicht auf einen EU-Beitritt. Zur Stabilisierung der Region wäre deshalb die Einbindung Russlands und der NUS in ein Netz aus regionalen und sub-regionalen Kooperationsstrukturen, das wiederum eng mit der EU verknüpft sein könnte, von großem Interesse. Ein großer Teil der genannten Integrationshemmnisse machen sich nicht nur in den Beziehungen zwischen

Russland und den übrigen NUS bemerkbar, sondern auch in deren Beziehungen zu westlichen internationalen Organisationen. Diese Hemmnisse müssten zunächst – z.B. durch die Förderung sub-regionaler und regionaler Integration – abgebaut werden, bevor an eine engere Anbindung der NUS an europäische Strukturen gedacht werden kann. Bei aller Skepsis angesichts innenpolitischer Entwicklungen bleibt Russland ein zentraler Akteur im post-sowjetischen Raum und muss weiter eingebunden werden. Es ist deshalb zweifelhaft, ob der jüngste Versuch auch des ukrainischen Präsidenten, die GUUAM als Alternativoption wieder zu beleben und die Ukraine möglicherweise zu einem weiteren Gravitationszentrum in der ohnehin bereits fragmentierten Region zu machen, im Interesse der EU sein kann.

Die EU und andere westlichen Akteure sollten eine gezieltere, wenn auch kritische Politik der Förderung post-sowjetischer Integrationsprozesse betreiben. Die russische Integrationspolitik hingegen wird solange von eingeschränktem Erfolg sein, wie sie sich als unfähig erweist, die übrigen NUS als gleichberechtigte Partner anzuerkennen und zu behandeln.

Literatur

- Alexandrova, Olga (2003): »Russlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum«, in: Alexandrova, Olga (Hrsg.): *Russland und der postsowjetische Raum*, Baden-Baden, S. 15–30.
- Baev, Pavel: *Russia refocuses its Policies in the Southern Caucasus*, John F. Kennedy School of Government, Caspian Studies Program Working Paper Series No. 1, July 2001.
- Cronberg, Tanja: *A Europe Without Divides? The EU-Russia Partnership and the Case of Virtual Borders*, COPRI Working Papers 37/2002, www.copri.dk, download: Februar 2004.
- Cheterian, Vicken: »Die Ukraine sucht ihren Platz in Europa«, in: *Le Monde diplomatique*, 8. Oktober 2004.
- Cronberg, Tanja: *A Europe Without Divides? The EU-Russia Partnership and the Case of Virtual Borders*, COPRI Working Papers 37/2002, www.copri.dk, download: Februar 2004.
- Dwan, Renata (2000): »Introduction«, in: Dwan, Renata/Pavliuk, Oleksandr (ed.): *Building Security in the New States of Eurasia. Subregional Cooperation in the Former Soviet Space*, New York, pp 6–10.
- Fischer, Sabine: *Russlands Westpolitik in der Krise 1992–2000. Eine konstruktivistische Untersuchung*, Frankfurt a.M./New York 2003.
- Fischer, Sabine (2005): »Russland und die Ukraine. Fehlkalkulation oder neoimperialer Impuls?«, in: *Osteuropa* 1: S. 64–76.

- Galín, A.O. (2004): »Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv I vnesnyaya politika Rossii«, in: Torkunov, A.V. (Hrsg.): *Sovremennye Mezhdunarodnye Otnosheniya i Mirovaya Politika*, Moscow, pp 827–838.
- Götz, Roland: »Pipelinepolitik. Wege für Russlands Erdöl und Erdgas«, in: *Europa unter Spannung. Energiepolitik zwischen Ost und West*, Osteuropa 9–10/2004, S. 111–130.
- Grabbe, Heather: »How the EU should help its neighbours«, in: *Centre for European Reform Policy Brief*, June 2004.
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, California Stanford University Press.
- Haukkala, Heikki/Moshes, Arkady (2004): Beyond the »Big Bang«: The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East, FIIA Report 9.
- Keohane, Robert/Nye, Joseph (2001): *Power and Interdependence*, New York et. al.: Longman.
- Lo, Bobo: *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, London 2003.
- Lynch, Dov (2003): The new Eastern Dimension of the enlarged EU, in: Judy Batt et al.: Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe, Chaillot Papers no 64, September, pp 34–59.
- Lynch, Dov: Struggling with an indispensable partner, in: Dmitry Danilov et al.: What Russia sees, ISSE Chaillot Papers 74, January 2005, pp. 115–136.
- Mitrany, David (1966): *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Paznyak, Vyachaslau (2000): »The Customs Union of Five and the Russia-Belarus Union«, in: Dwan, Renata/Pavliuk, Oleksandr (ed.): *Building Security in the New States of Eurasia. Subregional Cooperation in the Former Soviet Space*, New York, pp. 57–86.
- Schmidt, Jürgen (2000): »Neue Ansätze zu subregionaler Kooperation am Beispiel der GUUAM«, in: Scherpenberg, Jens van/Schmidt, Peter (Hrsg.): *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden, S. 122–139.
- Spindler, Manuela: *Regionalismus im Wandel. Die neue Logik der Region in einer globalen Ökonomie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005.
- Wallace, William (2003): Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25, Notre Europe Policy Papers Nr. 4, July.
- Westphal, Kirsten: »Russische Konzerne im postsowjetischen Raum. Transnationalisierungsprozesse zwischen (Re-)Integration und Expansion«, in: Olga Alexandrova, Roland Götz, Uwe Halbach (Hrsg.): *Russland und postsowjetische Raum*, Baden-Baden 2003, S. 122–148.
- White, Stephen/McAllister, Ian/Light, Margot/Löwenhardt, John: »A European of a Slavic Choice? Foreign Policy and Public Attitudes in Post-Soviet Europe«, in: *Europe Asia-Studies*, Vol. 54, No. 2, 2002: 181–202.
- Zagorski, Andrei: Russia and the shared neighbourhood, in: Dmitry Danilov et al.: What Russia sees, ISSE Chaillot Papers 74, January 2005, pp. 61–78.