

Rußland als Partner der europäischen Politik

Vogel, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vogel, H. (1996). *Rußland als Partner der europäischen Politik*. (Berichte / BIOst, 8-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42306>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung	3
I. Fehlperzeptionen und ihre Folgen	9
II. Rußlands Außenpolitik als Problem für den Westen	11
1. Extremismus als Tradition	11
2. Großmacht als Partner	13
3. 1993: Das Klima schlägt um	14
4. Neue/alte Ansprüche	17
5. Akteure und Abstimmungsmechanismen	18
6. Reversibles und Irreversibles	21
III. Ressourcen russischer Außenpolitik	23
1. Innenpolitische Ressourcen	23
2. Wirtschaftliche Ressourcen	26
Das russische Produktionspotential	26
Prognose der Produktionsentwicklung	28
Der internationale Vergleich	29
Das russische Ressourcenpotential	31
3. Militärische Ressourcen	32

Nukleare Kapazitäten.....	33
Konventionelle Kapazitäten.....	34
Militärausgaben.....	35
4. Der Spielraum für außenpolitisches Handeln.....	36
IV. Konsequenzen für die Politik des Westens	
.....	
38	
1. Interessen des Westens.....	38
2. Einflußmöglichkeiten.....	40
3. Kooperation, Partnerschaft, Integration.....	43
4. Rußland, GUS und EU.....	45
5. Sicherheitspolitische Partnerschaft: Rußland und NATO.....	47
6. Der zeitliche Rahmen.....	50
Summary	
.....	
52	

1. Februar 1996

Heinrich Vogel (Hrsg.)

Rußland als Partner der europäischen Politik

Bericht des BIOst Nr. 8/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der Zusammenbruch des Kommunismus und der Zerfall der Sowjetunion hatten Hoffnungen auf eine europäische Staatengemeinschaft geweckt, in der Rußland eine neue Rolle als moderner demokratischer Staat spielen und endlich seine traditionelle Abgeschlossenheit überwinden würde. Den unter Präsident Jelzin in Gang gesetzten Reformen von Staat und Wirtschaft wurde eine Eigendynamik zugetraut, die den Prozeß der Öffnung zum Westen unumkehrbar machen würde. Die Brutalität, mit der die Moskauer Führung die Sezessionsbestrebungen in Tschetschenien unterdrückte und die schockierte Reaktion der Partner im Westen ignorierte, das Ergebnis der Wahlen zur Staatsduma, die ausschließlich auf Machterhalt ausgerichtete Personalpolitik des Präsidenten und der Rückgriff russischer Außenpolitiker auf Kategorien vergangener Großmacht stellen das Vertrauen der Nachbarn in Europa auf eine harte Probe. Zweifel an der Möglichkeit einer neuen europäischen Partnerschaft mit Rußland werden stärker, und die einsetzende Ernüchterung birgt Gefahren der Überinterpretation und Überreaktion in sich. Anzeichen hierfür finden sich in der russischen wie auch der westlichen Publizistik. Die Aufnahme Rußlands in den Europarat hat hieran nichts geändert; die Probezeit läuft. Die vorliegende Untersuchung einer Gruppe von Wissenschaftlern des BIOst fragt angesichts anhaltender Labilität der inneren Strukturen und der politischen Prozesse in Rußland nach den Ursachen dieser Entwicklungen sowie nach den Spielräumen russischer Politik und den Optionen westlicher Bemühungen, den Weg von mühsamer Kooperation zur Partnerschaft offenzuhalten.

Als Quellen dienten vor allem in Rußland veröffentlichte Dokumente und Analysen. Außerdem fanden die Ergebnisse zahlreicher Arbeiten zu Teilaspekten der Problematik aus dem Bundesinstitut Eingang in die Untersuchung.

Ergebnisse

1. Die aktuelle Rhetorik der russischen Außenpolitik spiegelt die extreme innere Lage des Landes wider. In historischer Perspektive scheinen die Entwicklungen wieder zurückzuschlagen von einem jahrhundertealten Zentralismus zu einem an Selbstzerstörung grenzenden Lokalismus. Ob es gelingen wird, das neue Selbstbewußtsein der Regionen in tragfähigen föderalen Strukturen einzufangen, ist noch nicht entschieden. Nicht zu übersehen sind jedenfalls ein wachsender Wille zur Restauration starker Staatlichkeit nach innen und zur Wiederbelebung des Anspruchs auf Anerkennung als Großmacht nach außen. Dieser Anspruch ist tief in der Nostalgie der früheren Eliten verankert - die weitgehend auch die

heutigen sind -, greift jedoch weiter zurück auf das Denken des 19. Jahrhunderts (*Balance-of-power* und Kalküle des Nullsummen-Spiels). Diese Kategorien - so veraltet sie auch sein mögen - schließen die Möglichkeit einer nichtantagonistischen Kooperation mit dem Westen nicht aus. Schwieriger würde das Verhältnis allerdings, sollten sich Vorstellungen von einer spezifischen historischen Mission und kulturellen Überlegenheit Rußlands durchsetzen, die in letzter Zeit an Bedeutung zugenommen haben.

2. Seit 1993 hat sich die Außenpolitik Rußlands in einen wachsenden Gegensatz zur Außenwelt manövriert. Die Liste der aktuellen Probleme reicht vom Konflikt in Jugoslawien über das Verhältnis zur NATO, die Revision des KSE-Vertrags, die Ratifizierung des START- 2-Vertrags bis zur Weigerung, in den Beziehungen zu Japan die rechtlich unhaltbare Position in der Frage der Kurilen im Interesse einer Normalisierung zu überprüfen. Zunehmend selbstbewußt ist die russische Haltung im Verhältnis zu den GUS-Staaten, offen konfliktbereit, wenn es um energiepolitische Interessen wie im Kaspischen Meer geht. Lange vor dem Wechsel im Amt des Außenministers griff die russische Außenpolitik auf alte Syndrome, Komplexe und Stereotypen zurück (die Berufung auf ein Anderssein Rußlands, die Unterstellung von Einkreisungs- und Isolierungsstrategien des Westens). Derartige Vorstellungen liegen den geopolitischen Argumentationsmustern und Kategorien zugrunde, in denen heute in Rußland über nationale Interessen diskutiert wird. Der Streit zwischen "Atlantikern" und "Eurasiern" ist überholt, Nationalisten und "Realisten" haben ihre Positionen gefestigt.
3. Pochen auf Eigenständigkeit, ja Distanz zum Westen ist kaum mehr kontrovers, während sich andererseits der Konsens über das prioritäre Ziel der russischen Außenpolitik gefestigt hat: "aktive und vollberechtigte Teilnahme an der Gestaltung der Weltordnung als Großmacht" (Kosyrew 1993). Prestigedenken und eine traditionelle Kompromißunfähigkeit belasten zunehmend die Beziehungen Rußlands zur Außenwelt, aber nur noch wenige Stimmen in Moskau weisen auf die damit verbundenen Gefahren der Selbstisolierung hin. Das Fehlen einer klaren Gewaltenteilung und institutionalisierter Abläufe führt dazu, daß wichtige außenpolitische Beschlüsse in einem engen Kreis getroffen werden, zu dem nicht nur die von der Verfassung autorisierten Institutionen und Amtsträger gehören. Der eigentliche Entscheidungsprozeß wird von Gruppen hinter den Kulissen beeinflusst (zu nennen sind hier die Sicherheitsapparate, der Energiekomplex, die Rüstungsindustrie und die Finanzgruppen). Von dieser Beobachtung kann jedoch keineswegs auf das Vorhandensein durchdachter außenpolitischer Strategien geschlossen werden. Angesichts zahlreicher Fälle, in denen von unterschiedlichen Apparaten widersprüchliche außenpolitische Signale gesetzt wurden, muß an der Strategiefähigkeit der russischen Außenpolitik eher gezweifelt werden.
4. Es bleibt ein unübersehbarer Widerspruch zwischen Großmachtkonsens und der ernüchternden Erfahrung wirtschaftlicher und finanzieller Schwäche. Im Spannungsfeld der davon ausgehenden inneren Konflikte dürfte russische Außenpolitik künftig opportunistischer und eher weniger berechenbar werden, auch wenn die regionalen Prioritäten feststehen: Im Vordergrund aktiver Versuche der Einflußnahme stehen die Beziehungen zu den

Partnern in der GUS. Hierbei dürften auf absehbare Zeit die bilateralen Beziehungen dominieren, da anhaltende Divergenzen in der GUS das Entstehen tragfähiger multilateraler Regelungen verhindern. Über dieses unmittelbare Vorfeld hinaus knüpft russische Außenpolitik bei den Erfahrungen der Sowjetzeit an: Die Grundrivalität zu den USA bleibt bestehen, wie nicht nur an den Debatten über die großen Vertragswerke zur Abrüstung abgelesen werden kann. Zusätzliches Profil soll aus dem Engagement im Bosnienkonflikt gewonnen werden, der Nahe Osten ist gegenüber der Frage der Kontrolle über die Energieressourcen Mittelasiens in den Hintergrund getreten. Die Bereitschaft zur Kooperation mit Iran, Irak und Indien (um den Preis des Konflikts mit den USA) und die Annäherung an die VR China dürften eher von kurzfristigen Exportinteressen als von langfristigen Überlegungen motiviert sein.

5. Grenzen einer Annäherung an außenpolitische Perzeptionen und Verhaltensmuster der Sowjetzeit dürften da erreicht sein, wo es um die unwiderruflich veränderten Grundlagen der wirtschaftlichen und informationspolitischen Öffnung Rußlands geht, d.h. die Interessen der neuen Wirtschaftseliten und der Gesellschaft als Ganzes. Der spezifische postsowjetische Pluralismus verleiht Rußlands Politik und Wirtschaft ein gewisses Maß an Stabilität. Nicht zu übersehen sind gleichzeitig Verfestigungstendenzen in Richtung auf eine von Monopolstrukturen und Interventionismus geprägte Ordnung. Das größte Unsicherheitspotential, auch für die Entwicklung der Außenpolitik, liegt darin, daß ein demokratisch legitimer Präsident, der die anderen demokratischen Institutionen im Namen von Ordnung und Effizienz auf ein Minimum reduziert oder sich unterstellt, auf breite Zustimmung zählen kann. Nicht auszuschließen ist das Entstehen einer Allianz antidemokratisch-populistischer Kräfte mit einer zu autoritärer Herrschaft bereiten neuen Führungsschicht, die die eigenen Kräfte auch in der Außenpolitik überschätzen könnte.
6. Eine Überprüfung der wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen führt zu dem Ergebnis, daß Rußland nicht in der Lage wäre, die Rolle einer global handlungsfähigen Großmacht auszufüllen. Als Ressourcen in diesem Zusammenhang müssen neben realwirtschaftlichen (Produktionskapazitäten, verfügbare Rohstoffe, Energieträger) auch politische Faktoren (Funktionsfähigkeit des politischen und Rechtssystems, Autorität zentraler Politik gegenüber sich ausdifferenzierenden Interessengruppen) in Rechnung gestellt werden. Die Folgen der mit dem Ende der Sowjetunion erfolgten Amputation traditioneller Lieferbeziehungen und Finanzierungsmöglichkeiten sind keineswegs überwunden. In dem seit 1990 anhaltenden Schrumpfungsprozeß der Wirtschaft kumulieren sich die Folgen transformationsbedingter Rezession und inkonsistenter Stabilisierungspolitik. Der Investitionsrückstand kann jedoch kurzfristig nicht aufgeholt, die damit einhergehende technische Überalterung von Infrastruktur und Produktionsanlagen nicht rückgängig gemacht werden.
7. Kurzfristig reicht das wirtschaftliche Potential Rußlands nur zur Absicherung von Machtpositionen im regionalen Rahmen. Entgegen neuerlichen Prognosen ist nicht damit zu rechnen, daß es zu einem spektakulären Umschwung in der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion kommt. Nach der absoluten Größe seines Bruttoinlandsprodukts

dürfte Rußland für absehbare Zukunft nur einen Platz in der Gruppe wirtschaftlicher Mittelmächte wie Frankreich oder Brasilien einnehmen. Die in ihrer Größenordnung einzigartigen Naturressourcen können die russische Wirtschaft (durch ihre Garantiefunktion für internationale Kredite) lediglich über Wasser halten, und das hochtechnologische Potential des Landes verfügt nicht über ein ausreichend differenziertes Sortiment international wettbewerbsfähiger Spitzenprodukte. Somit reichen die Ressourcen nicht aus als Grundlage für einen sich selbst tragenden Aufschwung und die erforderliche breite Modernisierung. Da ein Ende des Rohstoffbooms abzusehen ist, bieten sich Alternativen in einer Reintegration von Energiereserven und Humankapital der GUS-Staaten. Eine solche Strategie wäre freilich mit erheblichen außenpolitischen Risiken verbunden, so daß die Hoffnung besteht, daß die russische Führung die Option innerer Reformen und des Anschlusses an die weltweiten Fortschritte der verarbeitenden Industrie und des Dienstleistungssektors wählen wird. Nur damit könnte ihr schließlich auch gelingen, das Land für ausländische Investitionen im größeren Stil interessant zu machen.

8. Bis auf weiteres stützt sich der Anspruch Rußlands auf eine herausgehobene Rolle in der internationalen Politik, auf ein immer noch erhebliches militärisches Potential und steht damit in der Tradition sowjetischer Nachkriegspolitik als "eindimensionale Macht", d.h. ohne wirtschaftlichen und technologischen Unterbau. Die Auflösung der Sowjetunion hat die militärischen Strukturen durch Aufteilung der Streitkräfte und wirtschaftlichen Niedergang reduziert. Die Russische Föderation ist zwar die stärkste Militärmacht in Europa und Asien geblieben, halten kann sie diese Stellung jedoch nur bei einer deutlichen Akzentverlagerung zugunsten des Rüstungs- und Verteidigungshaushalts. Finanziell und technisch realisierbar ist lediglich die Fähigkeit zum nuklearen Zweitschlag und damit zum Status der nuklearen Supermacht. Die Reste der Sowjetarmee, die für einen umfassenden, potentiell nuklearen Krieg aufgebaut worden war, sind weder nach Ausbildung noch nach Ausrüstung und Struktur für die zu erwartenden militärischen Konflikte geeignet. Die vieldiskutierte Reform und Umrüstung der konventionellen Streitkräfte zu mobilen, schlagkräftigen Einheiten ist nicht finanzierbar; sie wird nicht einmal konsequent geplant. Auch die für die Entwicklung neuer Waffensysteme notwendige Rüstungsforschung ist in Frage gestellt, mit nicht-reversiblen Konsequenzen für die Ausrüstung der russischen Streitkräfte bis in die erste Dekade des nächsten Jahrhunderts. Mittelfristig dürfte Rußland die Fähigkeit verlieren, hochtechnologische Waffensysteme zu entwickeln und zu produzieren, und damit zum Waffenimporteur werden.
9. Auch wenn die Wunschvorstellungen der russischer Eliten heute auf die Wiederherstellung überregionaler Großmacht zielen, so dürfte bei rationalem Verhalten doch eher die Option der Integration in internationale Bündnissysteme an Plausibilität gewinnen. Außenpolitische Bluffs wie die der letzten Jahre mit der Androhung eines systempolitischen Rückfalls oder der Machtübernahme durch Abenteurer á la Schirinowski in Rußland lassen sich nicht unbegrenzt wiederholen. Für die Standortbestimmung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik kann deshalb die

Haltung des Westens von ausschlaggebender Bedeutung sein. Hier kommt es darauf an, sowohl auf Wunschenken als auch auf alte Bedrohungsvorstellungen zu verzichten. Bis auf weiteres dürften in der russischen Politik unterschiedliche, sogar widersprüchliche Ansätze nebeneinander existieren: Elemente von Autoritarismus und Freiheit, Ansätze von Marktwirtschaft und Interventionismus, Pochen auf Zentralmacht und Streben nach regionaler Autonomie, traditionelle Großmachtattitüde und pragmatische Realpolitik.

10. Die Möglichkeiten westlicher Einwirkung auf die russische Politik und die Entwicklung eines russischen Modells von Demokratie und Pluralismus sind begrenzt. Die Herausbildung einer effizienten und starken Staatsmacht liegt durchaus im Interesse der europäischen Nachbarn. Wichtig ist freilich, daß Moskau dem demokratischen Grundkonsens (Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte sowie Aufbau eines Mehrparteiensystems mit freien demokratischen Wahlen) verpflichtet bleibt, um das Zutrauen zu festigen, daß die Balance gegen autoritäre Versuchungen durch ausreichende Gegengewichte gesichert wird. Solange die Grundlagen russischer Staatlichkeit noch nicht gefestigt sind, müssen bei gravierenden Verletzungen gemeinsam verabschiedeter Prinzipien deutliche Signale der Kritik gesetzt werden. Damit wird einerseits das Verhalten des Westens für Rußland berechenbarer, andererseits wird das Verantwortungsbewußtsein der politischen Führung in Moskau geschärft, da sich Kosten und Nutzen eigenen Handelns besser kalkulieren lassen. Über die offizielle Ebene diplomatischer Akte und wirtschaftlicher Interdependenzen hinaus muß die Kooperation mit Rußland auf ein breites Fundament gesellschaftlicher und kultureller Kontakte auch auf der regionalen Ebene gestellt werden. Nur so kann sich in der öffentlichen Meinung Rußlands die Einsicht festigen, daß Größe und Einfluß eines Landes an seiner inneren Modernisierung, seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und seiner politischen Kooperationsfähigkeit gemessen werden und nicht an der Zahl seiner Divisionen. Als ehemalige militärische Großmacht trägt Rußland eine erhöhte Verantwortung bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der großen Vorhaben zur Abrüstung (START 2, VKSE, Chemiewaffen, Open Sky) und bei der Verhinderung der Proliferation von Nuklearmaterial und -technologie. Komplikationen im bisherigen Verlauf sollten nicht als grundsätzliche Wende zurück zur Konfrontationspolitik des Kalten Kriegs interpretiert werden. Insbesondere die Mitwirkung beim Krisenmanagement in Jugoslawien läßt auf Kontinuität in der Kooperation mit dem Westen hoffen.
11. Die vom Westen angestrebte Sicherheitspartnerschaft mit Rußland gestaltet sich zu einem Balanceakt, der darin besteht, Rußland seiner herausragenden Bedeutung entsprechend in die Mitverantwortung für die neue europäische Friedensordnung einzubinden und zugleich die Ostmitteleuropäer in die euroatlantischen Strukturen zu integrieren. In der in diesem Zusammenhang entstandenen Hektik wird übersehen, daß der Beitritt weiterer Kandidaten zur NATO nur langfristig realisierbar ist. Verständlich wird die Schärfe der Diskussion erst im Zusammenhang mit dem Wahlkampf zur russischen Staatsduma, wo dieses Thema zur patriotischen Profilierung der Kandidaten instrumentiert wurde. Als Lösungsansätze bieten sich an: Stärkung der OSZE als Instrument der

Konfliktprävention und Friedenssicherung (ohne sie jedoch NATO oder EU überzuordnen), explizite Streckung des Zeitplans für eine mögliche Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO, Abschluß eines Vertrags der NATO mit Rußland über politisch-militärische Kooperation vor weiteren Schritten zur Aufnahme neuer Mitglieder, erklärter Verzicht auf Pläne zur Stationierung von Kernwaffen und fremden Truppen auf dem Territorium neuer Mitglieder, Intensivierung der Beziehungen der EU zu den Ländern Ostmitteleuropas, des Baltikums und zur Ukraine und nicht zuletzt das Bestehen auf Erweiterung der sicherheitspolitischen Agenda auf nicht-militärische Problemfelder.

12. Rußland als Gravitationszentrum der Entwicklungen im eurasischen Raum ist nicht auf Integration in westlichen Organisationen wie EU und NATO angewiesen und dürfte eine solche Option schon wegen des damit verbundenen Souveränitätsverzichts auch nicht anstreben. Andererseits gehen von den Möglichkeiten einer langfristig engeren wirtschaftlichen Anbindung (z.B. durch Errichtung einer Freihandelszone) starke Anreize zur Öffnung des Landes und zur Fortsetzung der Systemreformen aus. Stabilität in Europa hängt auf Dauer eher von wirtschaftlichen und politischen als von militärischen Aspekten ab. Damit wird auch der Charakter der künftigen Beziehungen Rußlands zu den europäischen Integrationsgemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten deutlich: Unmittelbares Ziel muß die systematische Erweiterung der gegenwärtig immer noch selektiven und störanfälligen Kooperation sein. Die Lösung dringlicher regionübergreifender Probleme (z.B. Störanfälligkeit von Kernkraftanlagen, organisierte Kriminalität, Energieversorgung, Verschuldung der GUS-Staaten gegenüber Rußland) duldet keinen Aufschub. Der Übergang von der Kooperation zu einer vertrauensvollen und belastbaren Partnerschaft bleibt Ziel westlicher Politik. Der Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen kann nur auf der Grundlage einer Übereinstimmung in Grundwerten und Prinzipien der politischen Demokratie, der Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enger wirtschaftlicher Verflechtung gelingen. Entscheidend ist deshalb die Bereitschaft der russischen Führung, das westliche Interesse an Stabilität in ganz Osteuropa ernstzunehmen, die eigene hegemoniale Stellung in der GUS nicht zu mißbrauchen und die Beziehungen zu den Nachbarn im Baltikum und in Ostmitteleuropa zu normalisieren. Eine herausragende positive Rolle wird Rußland auf Dauer nur dann spielen, wenn es darauf verzichtet, aus einem unangemessenen Großmachtdenken heraus Sonderrechte zu beanspruchen und Handlungsoptionen abzuleiten, die den eingegangenen internationalen Verpflichtungen widersprechen.

I. Fehlerperzeptionen und ihre Folgen

"Rußland als Partner der europäischen Politik" - eine solche Vision schien für einen kurzen historischen Augenblick fast zum Greifen nahe zu sein. Die Sowjetunion war zerfallen, Rußland trat als Subjekt der Geschichte wieder auf die politische Bühne. Präsident Jelzin verkündete als Ziel seiner Regierung, dem Land den Weg in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" zu ebnet und ihm damit für den inneren Wandel eine maximale Unterstützung von außen zu sichern. Rußland könne nur dann zu einem modernen, zivilisierten Staat werden, betonte er 1992, wenn die Abgeschlossenheit von Land und Gesellschaft überwunden werde und auf partnerschaftliche Weise vollwertige Kontakte zur internationalen Staatengemeinschaft entwickelt würden. Gemeint war hier vor allem die Öffnung Rußlands zum Westen, auf den sich hochgesteckte Erwartungen auf materielle Förderung der Reformprozesse und Einbeziehung in die Weltwirtschaft richteten.

Im Westen sah man dies nach dem Zusammenbruch des Kommunismus kaum anders. Rußland werde sich, so erwartete man, nach einer Phase erfolgreicher Systemtransformation und zügigen Strukturwandels mehr oder weniger problemlos in den Rahmen der liberal-demokratischen Staaten, ihr Wertesystem und ihren internationalen Kontext einordnen. Diese Vorstellung, nur selten klar ausgesprochen und vielleicht gerade deshalb prägend, ging von folgender Überlegung aus: Rußland hat das demokratisch-marktwirtschaftliche Grundmodell bisher nicht verwirklichen können, weil es durch die bolschewistische Diktatur daran gehindert wurde. Nun war das bolschewistische System in sich zusammengebrochen und der Weg in die westliche Demokratie, in die Gemeinschaft demokratischer Staaten, frei. Alle entgegenwirkenden Elemente und Tendenzen im neuen Rußland waren nur hinderliche Umwege und Störfaktoren.

Die Wirklichkeit hat diese Vorstellungen rasch als Trugbild entlarvt.¹ Auf beiden Seiten machte sich Ernüchterung breit. In Rußland hatte man offensichtlich die Fähigkeiten und die Bereitschaft des Westens überschätzt, die Reformprozesse massiv zu unterstützen - wobei in Moskau leicht übersehen wurde und wird, daß es in der widersprüchlichen Transformationsperiode oft an eigener Fähigkeit zu wirkungsvoller Absorption westlicher Hilfsprogramme mangelt. Der anfängliche "Drang nach Westen" schlug sogar in scharfe Anklagen um: Die inneren Probleme seien vom Westen bewußt verschärft oder sogar überhaupt erst produziert worden, heißt es immer öfter, um Rußland auf Dauer zu schwächen und das Land womöglich zu zerstückeln.² In abgeschwächter Form findet dieses Denken seinen Niederschlag sogar in der Programmklärung des neuen Außenministers Primakow. Als vorrangige Aufgabe der russischen Außenpolitik bezeichnete er (in der Rangfolge noch vor der "Festigung zentripetaler Tendenzen" in der GUS) die "Schaffung optimaler äußerer Bedingungen, die die Festigung der territorialen Einheit

¹ Vgl. hierzu H. Vogel et al., Rußland und Deutschland sollten sich nicht überfordern, in: Frankfurter Rundschau, 6.3.1995 (russ. Fassung in: Segodnja, Moskau, 15.3.1995).

² Dazu im einzelnen O. Alexandrova, Einkreisungspobien, Verschwörungstheorien: Wiederkehr eines alten Syndroms in Rußland?, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln, 17/1995.

unseres Landes fördern".³ Westlicher Einfluß und westliche Hilfe für die Transformation sind keine positiv besetzten Kategorien der innerrussischen Debatte zur Außenpolitik.

Doch auch der Westen sah sich in seinen anfangs hohen Erwartungen enttäuscht. Angesichts der spezifischen politischen, ökonomischen und kulturellen Traditionen Rußlands war es von vornherein fraglich, ob sich Theorien und Modelle von "Demokratie und Marktwirtschaft" ohne weiteres auf Rußland übertragen ließen: Über die Ausgestaltung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft muß Rußland auf der Grundlage seiner historisch gewachsenen Besonderheiten selbst entscheiden. Daß dies im Westen zunächst nur unzulänglich berücksichtigt wurde, hat in Rußland den Argumenten solcher Strömungen Nahrung gegeben, die behaupten, dem Land solle ein fremdes Gesellschaftsmodell einfach übergestülpt, eine fremde Interessenlage aufgedrängt werden. Darüber hinaus stieß die Außenpolitik Rußlands zumindest in Teilen des Westens auf scharfe Kritik: Sie gerate zunehmend in neoimperiales Fahrwasser, hieß es, so daß die angebotene Partnerschaft gefährdet sei. Bei solchen wenig differenzierten Einschätzungen wurde gelegentlich übersehen, daß sich Rußland aufgrund seiner Größe, seiner Wirtschaftsressourcen und seiner Militärpotentiale legitimerweise als eigenständiger Akteur und als Großmacht profilieren würde, die in Zusammenarbeit mit dem Westen eigene Interessen vertritt und nicht eine bloße Hilfstruppe seiner euro-atlantischen Partner sein will.

So sind es *beide* Partner, der Westen wie Rußland, die erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um unrealistische Erwartungen zu reduzieren und sich in ihrer Politik von einer Linie leiten zu lassen, die durch Pragmatismus, Ausgleich der Interessen und sensible Berücksichtigung der jeweils spezifischen Bedingungen geprägt ist. Dies ist *notig*, weil West und Ost im gesamteuropäischen Raum so eng miteinander verflochten sind, daß eine gegenseitige Abschottung für beide Seiten verhängnisvoll wäre. Es ist aber auch *möglich*, weil sich Rußland und der Westen nach dem Verschwinden des Ost-West-Gegensatzes nicht länger als Gegner oder gar Feinde betrachten, sondern ihre Beziehungen im Zeichen von "Partnerschaft und Kooperation" gestalten wollen. Nicht zufällig ist dies der programmatische Titel jenes Vertrags, den Rußland und die Europäische Union im Juni 1994 unterzeichneten.

Letztlich kann die angestrebte Partnerschaft in Europa nur durch *gemeinsame* Anstrengungen Gestalt annehmen, nicht aber durch unilaterales Handeln. Die deutliche Formulierung der jeweiligen Interessen kann dabei nur von Nutzen sein, da dies die Gefahren wechselseitiger Fehlperzeptionen reduziert. In diesem Sinne spiegelt der Wechsel im Moskauer Außenamt von dem "Westler" Kosyrew zu dem "Pragmatiker" Primakow zunächst keinen grundlegenden Wandel der Außenpolitik wider. Die Absicht Primakows, den nationalstaatlichen Interessen Rußlands künftig stärkere Aufmerksamkeit zu widmen und die internationalen Aktivitäten des Landes als "mächtiger Staat" in alle Richtungen zu lenken⁴, liegt durchaus in der Tendenz außenpolitischer Kurskorrekturen, wie sie Moskau bereits seit 1993 vorgenommen hatte. Freilich könnte der Wandel im Stil in einen Wandel des außenpolitischen Inhalts übergehen, sollten sich die innenpolitischen Kräfteverhältnisse weiter zugunsten von Kommunisten und/oder Nationalisten ändern.

³ Pressekonferenz, Itar-Tass, 12.1.1996.

⁴ Ebenda.

II. Rußlands Außenpolitik als Problem für den Westen

1. Extremismus als Tradition

Im Vorfeld der Duma-Wahlen im Dezember 1995 erreichte die außenpolitische Rhetorik in Rußland neue extreme Höhenlagen. In schrillen Tönen distanzierte man sich von der NATO und der UN-Politik in Bosnien-Herzegowina. Die Debatte um die Osterweiterung der NATO trug hysterische Züge. Anfang September sagte der Stellvertretende Außenminister Krylov in einem Interview für "Diena", wenn die baltischen Staaten der NATO beitreten, müsse Rußland nicht nur wirtschaftliche und politische, sondern auch militärische Maßnahmen treffen (NZZ, 5. September 1995). Im gleichen Sinn äußerte sich Jelzin auf einer Pressekonferenz in Moskau, die NATO-Osterweiterung werde "in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen" (FAZ, 9. September 1995). Die durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates gedeckten NATO-Luftschläge gegen Stellungen der bosnischen Serben hießen in einer Erklärung der russischen Regierung "Völkermord", und das russische Außenministerium warf der NATO vor, Bosnien als Test für ihr Streben nach Weltherrschaft zu nutzen (FAZ, 13. September 1995). Dem stehen Äußerungen des Duma-Abgeordneten und Menschenrechtsbeauftragten des russischen Präsidenten, Sergej Kowaljow, gegenüber, in Rußland verstärkten sich totalitäre Tendenzen und die Militarisierung werde vorangetrieben. Rußland sei derzeit nicht in der Lage, einen demokratischen Rechtsstaat zu errichten. Alle Versuche stießen auf das unüberwindliche Erbe der russischen Geschichte. Solche Formulierungen lassen sich als eine Art kontrapunktische Bestätigung der obigen Aussagen werten.

Die extreme Rhetorik spiegelt die extreme Situation des Landes wider. Der Umbruch ist tief, in dieser Form unerwartet und ungewollt und weder von den Eliten noch der Gesellschaft insgesamt verkraftet. Zwar ist das alte politische System untergegangen, und der Staat UdSSR existiert nicht mehr. Dennoch hat in zwei Hinsichten keine Revolution stattgefunden:

1. Es hat keinen Wechsel der Eliten gegeben. Nur das alte System der Elitenrekrutierung, die Nomenklatura, funktioniert nicht mehr. So werden voraussichtlich Jahrzehnte vergehen, ehe die alten Eliten auf biologischem Weg abgelöst sein werden, auch wenn ihre ehemalige Geschlossenheit bereits heute nirgendwo mehr existiert.
2. 1991 herrschte weitgehend Übereinstimmung darin, daß Einparteidiktatur und ein sozialistischer Zentralstaat keine Zukunft mehr hatten und "umgebaut" werden müßten. Aber weder die Dissidenten noch die "Perestrojščiki", noch die Demokraten hatten ein Konzept für die Zukunft Rußlands. Alle wußten, wogegen sie waren; sobald es aber darum ging, etwas Neues aufzubauen, zerbrach die Front der antitotalitären Gemeinsamkeiten. Insofern unterscheidet sich die Situation grundsätzlich von der nach 1917: Die Bolschewiki hatten einen Zukunftsentwurf, und sie waren entschlossen, ihn mit den eigenen Kadern zu verwirklichen und die "bürgerlichen Spezialisten" so bald als möglich auszuschalten.

Gerade die Erinnerung an die gewaltigen Blutopfer der Revolution hat dazu beigetragen, daß heute ein breiter antirevolutionärer Konsens besteht: Eine Wiederholung der bolschewistischen Revolution darf es nicht geben. Zu den Konsequenzen gehört eine Neuauflage der Breshnew-

schen "Stabilität der Kader" und die weit verbreitete Gemütslage, daß die beste Zukunft die Vergangenheit ist. Im einstmals revolutionären Rußland hat Restauration heute Hochkonjunktur. Vielen Menschen scheint, daß in den kommunistischen Jahrzehnten alle genügend zu essen hatten, daß die Grundversorgung gewährleistet war und vor allem, daß Ordnung und Sicherheit herrschten. Angehörige der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Intelligenz erinnern sich mit Wehmut an die Zeit, als die Sowjetunion eine beachtete und gefürchtete Supermacht war.

In diesem Umschlagen von revolutionärem Zerstörungsdrang zu restaurativem Erhaltungswillen kommt ein charakteristischer Zug der politischen Traditionen zum Ausdruck.⁵ Die Wendepunkte der russischen Geschichte sind häufig von der Gleichzeitigkeit von Extremen gekennzeichnet gewesen. Seit dem späten Mittelalter richteten die Herrscher alle Kraft darauf, einen hochzentralisierten, hierarchisch organisierten Staat zu schaffen, der wie eine uneinnehmbare Festung den Heerscharen äußerer Feinde standhalten sollte. Krisen und revolutionäre Situationen führten dann nicht etwa zur Lockerung des Zentralismus und einer gewissen Regionalisierung, sondern zum Zerfall des Staates. Auf den Zentralismus folgte nicht Dezentralisierung, sondern Lokalismus.

Dies geschah während der Zeit der Wirren zu Beginn des 17. Jahrhunderts, in den Jahren nach 1917 und am Ende der Sowjetzeit. Nicht nur die Unionsrepubliken und Autonomen Republiken klärten ihre Souveränität. Die Souveränisierungswelle erfaßte auch untere national-territoriale und administrativ-territoriale Einheiten bis zu den Nationalen Kreisen im Hohen Norden und ethnisch russischen Gebieten. Viele Gebiete errichteten um sich herum Zollschranken, lizenzierten oder untersagten die Ein- und Ausfuhr bestimmter Güter, führten ihr Steueraufkommen nur teilweise oder gar nicht nach Moskau ab und stellten so die Rußländische Föderation als einheitlichen Wirtschaftsraum in Frage. Da andererseits ein unerbittlicher Etatismus tief in der politischen Kultur verwurzelt ist, sind Reaktion und Restauration nur eine Frage der Zeit. So folgte in der russischen Geschichte bisher auf den Lokalismus stets die Wiederherstellung der Zentralmacht auf einer höheren Ebene. Der Sowjetstaat war wesentlich rigorosier zentralisiert als das Rußländische Reich vor 1917. Es bleibt abzuwarten, ob es diesmal gelingt, den Zyklus zu durchbrechen und den ungehemmten Lokalismus seit dem Ende der 1980er Jahre mit dem heute offensichtlichen politischen Willen zur Wiederherstellung einer starken Staatlichkeit nach innen und dem Großmachtstatus nach außen in neuer Weise zu verbinden sowie in Rußland Regionalisierung und Föderalisierung als neue Elemente der politischen Kultur zu verwurzeln.

Die Erfahrung der zyklischen Wiederkehr hilft erklären, warum heute in Rußland nostalgische Emotionen und politische Restauration breite Zustimmung finden. Hat Rußland nicht schon mehrfach Schwächeanfalle und Zusammenbrüche erlebt und ist hernach um so mächtiger aus der Asche aufgestiegen? Weshalb sollte es nicht gelingen, die Ukraine, den Kaukasus und vielleicht sogar das Baltikum wieder mit Rußland zu vereinen? Natürlich alles auf einer neuen Grundlage und zeitgemäß. Rußland hat zwar gegenwärtig seinen Status als eine von zwei Supermächten verloren, aber warum sollte es nicht möglich sein, um Rußland als Kern einen neuen

⁵ Dazu ausführlicher: G. Simon, Zukunft aus der Vergangenheit, Elemente der politischen Kultur in Rußland, Berichte des BIOst, 10/1995.

militärischen, politischen und ökonomischen Block zu schaffen, der dem westeuropäisch-atlantischen Block paritätisch gegenübersteht?

2. Großmacht als Partner

Der Verlust des Weltmachtstatus wiegt in Rußland so schwer, weil dieser aufs engste mit der Identität als Staat und Gesellschaft verbunden war. Der Weltmachtstatus war zum Revolutionser-satz geworden und legitimierte insofern Sowjetstaat und Sowjetgesellschaft. Die Erwartungen auf die Revolution in Europa hatten sich schon 1919 zerschlagen. Nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere seit der zweiten Hälfte der 1950er Jahre, griff die Sowjetunion dann in die Dritte Welt aus und entfaltete hier eine Einfluß- und Penetrationspolitik, die mal erfolgreich, mal weniger erfolgreich war, insgesamt jedoch der UdSSR einen Status sicherte, daß seit den 1960er Jahren die regionalen Konflikte fast überall nur noch mit ihrer Beteiligung, aber jedenfalls nicht gegen sie entschieden werden konnten. Die von Lenin und den Bolschewiki angesagte Weltrevolution war zwar nicht eingetreten, aber die UdSSR hatte in den 1970er Jahren einen Groß- und Weltmachtstatus erreicht, der als Ersatz dafür gelten konnte. Die kommunistische Machtelite extrapolierte die bisherigen Erfolge in die Zukunft und zog daraus den Schluß, daß der Sieg über den "verfaulten Kapitalismus" irgendwann kommen würde, denn seit Jahrzehnten verschob sich das Machtgleichgewicht in der Welt immer weiter zugunsten des Sozialismus, d.h. der Sowjetmacht.

Auch die russische Gesellschaft, die schwer an den Kosten der Weltmacht zu tragen und zu keiner Zeit den revolutionären Enthusiasmus sowie die weltanschaulichen Überzeugungen der Bolschewiki geteilt hatte, zog doch aus dem Prestige ihres Staates, den man überall beachtete und vielfach fürchtete, eine gewisse Genugtuung. Wenn man schon nach Wurst Schlange stehen und zehn Jahre auf eine Wohnung warten mußte, so gab es doch Landsleute, die in den Kosmos flogen, und die Mächtigen der ganzen Welt erachteten es als eine große Ehre, im Kreml empfangen zu werden.

Um 1970 erreichte die UdSSR die militärische Parität mit den USA. Dies sollte aus der Sicht der sowjetischen Führung den Weltmachtstatus auf Dauer sichern. Für die Breznev-Führung hatte dieses Ziel oberste Priorität, und unter dem Schirm der Entspannungspolitik begann ein neuer Rüstungswettlauf, der zu einer weiteren Militarisierung von Wirtschaft und Gesellschaft führte, den die Sowjetmacht aber schließlich verlor. Denn zeitgleich mit dem Höhepunkt des Weltmachtstatus zeigten sich die Symptome von Degeneration und Verfall: Auflösungserscheinungen der Ideologie, Stagnation der Wirtschaft, Krise der Einparteiherrschaft, Nationalismen. Allerdings waren Zensur, Selbstzensur und Repressionsorgane noch effizient genug, um diese Anzeichen des kommenden Untergangs lange Zeit zu verbergen. Selbst die sowjetische Führung war ganz unzureichend informiert. Am Ende stand nicht nur der Verlust des Weltmachtstatus, sondern der Zusammenbruch des Staates Sowjetunion. Was ist geblieben? Die Briten können auch nach dem Zusammenbruch des Empire darauf verweisen, daß die moderne Demokratie in ihrem Land ihren Anfang genommen hat und sich noch immer weiter in der Welt ausbreitet. Die Menschen- und Bürgerrechte sowie die Strukturen der modernen Gesellschaft sind im Schoße der Grande Nation entwickelt worden; daran ändert auch der Zusammenbruch des französischen

Kolonialreichs nichts. Aber womit kann sich Rußland identifizieren? Was bleibt vom Sowjetregime? Nur die Erinnerung an vergangene Größe und der Wille, sie jedenfalls zum Teil wiederherzustellen?

Russisches Großmachtdenken orientiert sich an Balance-of-power-Verhältnissen, wie sie vor allem im 19. Jahrhundert funktionierten und dem europäischen Kontinent eine lange Friedensperiode bescherten. Insofern besteht vielleicht die Hoffnung, daß die Ambitionen Rußlands, eine der beiden Weltmächte zu sein, zurückgeführt werden auf Konzepte vom Konzert der Mächte, in dem eine Reihe von regionalen großen Mächten die Stimmführer sind. Jedenfalls hat Rußland im 19. Jahrhundert nicht den Anspruch gestellt zu dominieren, sondern sah sich als eine der fünf Großmächte in der europäischen Politik. Dabei war das russische Hauptinteresse auf die Bewahrung des Status quo, d.h. der konservativ-monarchischen Ordnung des Wiener Kongresses von 1815, gerichtet. Zwar formierte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit dem Panslawismus eine politische Strömung in der russischen Gesellschaft, die Rußland im Gegensatz zu Europa und natürlich Europa überlegen sah, aber diese Strömung hatte keinen bestimmenden Einfluß auf die Außenpolitik des russischen Kaiserreichs. Bis in den Ersten Weltkrieg hinein betrachtete sich Rußland als einen selbstverständlichen Partner im Konzert der europäischen Mächte. Erst die Bolschewiki koppelten Rußland von Europa ab.

Gegenwärtig befinden sich Rußland und der Westen bei der Bestimmung ihres zukünftigen gegenseitigen Verhältnisses an einem Scheideweg: Wird es nach dem Ende des Kommunismus gelingen, mit Rußland wieder zu einer selbstverständlichen, nichtantagonistischen Kooperation zu kommen, oder sind die Voraussetzungen, Ambitionen und Kategorien des Politischen so verschieden, daß allenfalls eine Beziehung auf Distanz möglich erscheint? Die Lage ist so verfahren, da alle Staaten Ostmitteleuropas einschließlich der baltischen sich gegenwärtig nicht als Brücke zwischen West und Ost sehen, wie zuvor häufig in der Geschichte, sondern als Teil des (westlichen) Europa, mit dem sie ihre Zukunft verbinden, während sie Rußland mehr oder weniger die kalte Schulter zeigen. Dem entspricht andererseits die Vernachlässigung dieser Region in der russischen Außenpolitik, praktisch ein Verzicht auf Initiative zur Normalisierung der bilateralen Beziehung. Westliche Initiativen haben es schwer, diese Kluft im Interesse einer gesamteuropäischen Lösung zu überbrücken.

3. 1993: Das Klima schlägt um

Die Veränderungen in der russischen Außenpolitik seit 1993 haben dazu geführt, daß Rußland allmählich in einen Gegensatz zu fast der ganzen Welt gerät. Im Verhältnis zu Westeuropa wuchsen die Meinungsdivergenzen über das Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien, über die NATO-Osterweiterung und über die Revision des KSE-Vertrages. Die Duma verlangte mit überwiegender Mehrheit vom Präsidenten, zugunsten Serbiens massiv auf Konfrontationskurs gegenüber dem Westen zu gehen. Die Frage der NATO-Osterweiterung entfremdet Rußland immer mehr auch von den ostmitteleuropäischen Staaten. Die Liste der umstrittenen Fragen im Verhältnis zu den USA wird immer länger: Neben der NATO-Osterweiterung und dem Jugoslawien-Konflikt sind es die russische Bereitschaft, Nukleartechnologie an den Iran zu liefern, eine immer größer werdende Wahrscheinlichkeit, daß auch die neue Staatsduma den START 2-Vertrag nicht

ratifiziert, sowie Bemühungen um engere Beziehungen zu explizit antiwestlich ausgerichteten Regimen (Irak, Iran, Libyen, Serbien) als Gegengewicht gegenüber dem Westen. Das Verhältnis zu Japan wird nach wie vor durch die ungelöste Kurilen-Frage belastet. Gleichzeitig wird die russische Politik gegenüber dem "nahen Ausland" selbstbewußter und kompromißloser (jüngstes Beispiel ist der Streit um das Kaspische Meer und seine Erdölfelder), gegenüber der Ukraine nach einer kurzen Periode des Entgegenkommens wieder unversöhnlicher.⁶ Den baltischen Staaten wird - das Klima belastend - militärische Gewalt angedroht, auch wenn dies später wieder dementiert wird.

Aber die russische Politik bleibt situationsbezogen reaktiv. Dabei sind die Vorstellungen und Argumentationen russischer Politiker nicht selten durch erhebliche Inkohärenz geprägt. Die eingenommenen Positionen weisen innere Widersprüche auf, oder sie widersprechen Stellungnahmen in anderen Fragen. So steht z.B. die Bereitschaft Rußlands, an den Iran Nukleartechnologie zu liefern, im krassen Widerspruch zur Beschwörung der Gefahr des islamischen Fundamentalismus im Kaukasus und in Zentralasien oder zu den Appellen an andere Staaten, das Proliferationsregime zu beachten. Rußland forderte die Aufhebung des Embargos gegen Serbien, den Irak und Libyen u.a. mit der Begründung, Embargos seien kein effektives Mittel der Politik, da darunter vor allem die Zivilbevölkerung leide. Zugleich drohte es mit einem Embargo gegen Kroatien. Rußland beschuldigt die NATO, durch die Osterweiterung eine Pufferzone in Ostmitteleuropa schaffen zu wollen, gleichzeitig erklären russische Politiker, es sei im Interesse Rußlands, einen Gürtel schwacher, de facto neutraler Staaten (mit anderen Worten: Pufferstaaten) zwischen sich selbst und dem Westen erhalten zu haben.⁷ Einerseits definiert Moskau die NATO-Osterweiterung als militärische Gefahr oder Bedrohung Rußlands, andererseits deklariert Moskau seinen Wunsch nach partnerschaftlichen Beziehungen zur NATO. Die Frage bleibt, wie ein potentieller Partner eine militärische Bedrohung darstellen kann?

Russische Außenpolitik ist zunehmend durch reflexhaftes Verhalten gekennzeichnet. Ihre Reflexe gehen oft auf folgende, spezifisch sowjetische Verhaltensweisen und deren Syndrome, Komplexe und Phobien zurück:

- das Großmachtsyndrom;
- der Kränkungskomplex: die Selbstperzeption der Russen als Volk, das vom Westen wie auch von den anderen postsowjetischen Staaten geschmäht, betrogen und ausgebeutet wird;
- die antiwestliche Stimmung; der Glaube an Verschwörung, Sabotage und Subversion als Ursache allen Unheils.

Zu den Legitimationsargumenten der Protagonisten einer gegenüber dem Westen offensiven Außenpolitik gehören Begründungen wie die Notwendigkeit, die äußere Sicherheit des Landes zu festigen. Dies bedarf jedoch seinerseits ständiger Beweise für die Existenz unterschiedlicher Bedrohungen von außen und der Erneuerung alter Feindbilder.

⁶ Vgl. z.B. Äußerungen des russischen Präsidenten Jelzin an die Adresse der Ukraine auf der Pressekonferenz am 8. September 1995.

⁷ Rossija i NATO. Tezisy Soveta po vnešnej i oboronnoj politike, in: Segodnja, 21.6.1995

Zur ideologischen Untermauerung der Verhärtung sowohl der Innen- als auch der Außenpolitik greifen die politischen Eliten auf Werte wie Ordnung, Patriotismus und Nationalismus zurück. Dazu kommt nach dem Zusammenbruch der marxistisch-leninistischen Staatsideologie und dem neuen geistigen Vakuum eine Mythologisierung im russischen Denken. Die meisten Denkrichtungen sind von einer Idealisierung der russischen Geschichte durchdrungen. Die Geschichte wird als eine Sammlung parater Antworten auf die Herausforderungen des Tages betrachtet sowie für tagespolitische Zwecke mobilisiert und instrumentalisiert: Vermeintliche Ähnlichkeiten der Vorgänge in der Vergangenheit und in der Gegenwart sollen die heutigen Probleme erklären und Lösungen liefern.

Zu den obsessiven Ideen im vorrevolutionären Rußland wie auch in der Sowjetzeit gehörten die Befürchtungen einer "Einkreisung" Rußlands bzw. der Sowjetunion durch feindliche ausländische Mächte (Stalins Parole von der "imperialistischen Umgebung"). Das "neue politische Denken" Gorbatschows mit seiner Betonung globaler Interdependenz anstelle von Konfrontation versuchte, diese Obsession zu überwinden und die Sowjetunion aus der selbst auferlegten Isolation herauszuführen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion war die Außenpolitik unter der Führung Jelzins auf enge Zusammenarbeit und Partnerschaft mit dem Westen ausgerichtet. Isolationistische Ansätze gegenüber dem Westen gehörten zum ideologischen Instrumentarium der "unversöhnlichen" Opposition.

Der Wunsch der ostmitteleuropäischen Staaten, der NATO beizutreten, der mit der Verhärtung der innenpolitischen Situation in Rußland zusammentraf, bildete dann den Anlaß für eine neuerliche Wende. Im September 1993 wandte sich Präsident Jelzin mit einem Brief an einige NATO-Staaten gegen die NATO-Osterweiterung. Er warnte vor einer möglichen Isolierung Rußlands. Seitdem zieht sich die These vom westlichen Kurs auf die Isolierung Rußlands wie ein roter Faden durch die Aussagen vieler russischer Politiker und außenpolitischer Berater. Andererseits aber drohen sie dem Westen mit der Selbstisolierung Rußlands, wobei als Begründung das Insistieren auf russischem "Anderssein", auf russischer Ausschließlichkeit dient. Wie ein Berater Jelzins bemerkt, "die Geschichte wiederholt sich: Rußland wird sich wieder einmal selber als 'nicht-westliches' Land bewußt".⁸

Bereits in der Außenpolitischen Konzeption Rußlands vom April 1993 wurde die Zusammenarbeit mit dem Westen durch zwei wesentliche Bedingungen eingeschränkt: Zusammenarbeit sei nur so lange wünschenswert, wie sie einen positiven Beitrag zur innenpolitischen Stabilität Rußlands leiste und der Sicherung des westlichen Verständnisses für die "legitimen Interessen" Rußlands diene.⁹ Seit Mitte 1993, insbesondere unter dem Eindruck des Erfolgen der kommunistischen und nationalistischen Opposition bei den Parlamentswahlen vom Dezember 1993, wurde die Rhetorik der russischen Außenpolitik immer machtbewußter und gegenüber dem Westen immer weniger konzilient, und die antiwestlichen Töne nahmen zu.

Zwei Begriffe beherrschen heute die außenpolitische Diskussion: "Geopolitik" und "nationale Interessen". Sie sind neu für das russische politische Vokabular, aber sie stellen in gewissem Sinne

⁸ A. Salmin, *Možno li polagat' "vostočnoj" novuju rossijskiju demokratiju. Kruglyj stol*, in: *Vostok*, 2/1995, S. 112.

⁹ *Osnovnye položenijsa koncepcii vnešnej politiki Rossijskoj Federacii*, Moskau, April 1993 (Manuskript).

eine Kontinuität zu den ideologischen Motivationen der Sowjetzeit her. Die russische Auffassung der Geopolitik hebt traditionell die Verteidigung des Territoriums und die Konkurrenz um die Ressourcen hervor. Sie läßt außer acht, daß heute vor allem die Konkurrenz um Produktion und Märkte im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik steht.¹⁰ In der Situation der Orientierungslosigkeit übernimmt der Begriff "nationale Interessen" in seiner spezifisch russischen Auslegung gewisse ideologische Funktionen, denn er besitzt besondere Anziehungskraft für diejenigen, die sich nach der Rückkehr Rußlands zu seinen traditionellen außenpolitischen Zielsetzungen sehnen. Dazu gehören auch antiwestliche Untertöne.

Der Inhalt des innerrussischen Diskurses über die Außenpolitik hat sich verändert. Ging es im Jahre 1992 um die Auseinandersetzung zwischen der prowestlichen ("atlantischen") Orientierung einerseits und antiwestlichen nationalistischen sowie "eurasischen" Tendenzen andererseits, so wird heute eine Trennlinie sichtbar zwischen einer "milden" und einer "harten" antiwestlichen Ausrichtung. "Westler" oder "Atlantiker" haben ihren Einfluß auf die Formulierung der russischen Außenpolitik stark eingebüßt. Die "reinen Eurasier" sind eher eine Randgruppe geblieben (genauso wie die Russen keine "Nur-Europäer" sein wollen, wollen sie auch keine reinen Asiaten sein), wenn auch manche "eurasische" Ideen in den außenpolitischen Vorstellungen ihren Niederschlag gefunden haben. Auf der anderen Seite haben die Nationalisten ihre Positionen konsolidieren können und zusammen mit den sogenannten "geopolitischen Realisten", die die Rückkehr zur traditionellen Machtpolitik verlangen, an Einfluß gewonnen. Die Meinungsdivergenzen zwischen diesen beiden Denkrichtungen sind heute nicht mehr grundsätzlich, es geht mehr um Einzelheiten als um die Substanz. Die Wahrscheinlichkeit einer Annäherung zwischen den nationalistischen und den "realistischen" Positionen ist gestiegen; bei näherer Betrachtung zeigt sie sich nicht nur im theoretischen Diskurs, sondern auch in der Tagespolitik. Russische Politikwissenschaftler sind sich in der Feststellung einig, daß sich weder die heutige noch die künftige Regierung eine Rückkehr zur "atlantischen" Ausrichtung leisten kann.¹¹

Vor diesem Hintergrund erhält die Warnung Jelzins vor einem möglichen "kalten Frieden" tiefere Bedeutung. Sie ist mehr als eine bloße Drohung oder Erpressung im Zusammenhang mit der Diskussion um einen NATO-Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten. Es gibt viele Gründe anzunehmen, daß ein Zustand der Distanz und Entfremdung vom Westen für die politischen Eliten Rußlands psychologisch bequemer ist als eine enge Zusammenarbeit, weil er vertraut ist und sich entsprechende Reaktionen und Reflexe im russischen außenpolitischen Verhalten eingebürgert haben.

4. Neue/alte Ansprüche

Die Veränderungen in Prioritätensetzung und Stil der russischen Außenpolitik machen sich auf zweierlei Weise bemerkbar: Zum einen hat sich der Schwerpunkt auf die Beziehungen zum "nahen Ausland" - den ehemaligen Sowjetrepubliken - verlagert, und zwar zunehmend aktiv, im

¹⁰ Vgl. D. Kerr, *The New Eurasianism: The Rise of Geopolitics in Russia's Foreign Policy*, in: *Europe-Asia Studies*, Bd. 47, 6/1995, S. 980, 987.

¹¹ Vgl. L. Ševcova, *El'cin: fenomen vyživanija ili drama konca?*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 15.11.1995; A. Puškov, *Vnešnjaja politika Rossii*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 16.11.1995.

Sinne eines Vormachtanspruchs. Zum anderen sieht sich Rußland selbst in einer führenden Rolle in der Weltpolitik. Dies bedeutet jedoch keinen Widerspruch, im Gegenteil. Viele Vertreter der russischen politischen Elite teilen die Auffassung, daß Rußland, solange es sich im "nahen Ausland" nicht zu behaupten wisse, nicht zu einer "erstklassigen Großmacht" werden könne.¹² Und umgekehrt: Wenn Rußland seinen Großmachtstatus in der internationalen Arena nicht ständig bestätigt, werde es auch nicht imstande sein, die Beziehungen zum "nahen Ausland" in Ordnung zu bringen. Zum ersten Mal im postsowjetischen Rußland kristallisiert sich ein Konsens über die Außenpolitik heraus. Er beruht vor allem auf der Vorstellung von Rußland als einer die internationale Politik mitgestaltenden und selbstbewußten Großmacht.

Heute besteht der Hauptanspruch Rußlands darin, als Weltmacht von der Außenwelt (vor allem vom Westen) anerkannt zu werden und sich als solche zu behaupten. Dies ist auch zum wichtigsten Ziel der russischen Außenpolitik geworden: Rußland sei verurteilt, es sei seine Prädestination, Großmacht zu sein. In wirtschaftlicher wie in militärischer Hinsicht bleibe Rußland nach wie vor Supermacht.¹³ "Zum Hauptinhalt der Außenpolitik der Russischen Föderation muß ihre aktive und vollberechtigte Teilnahme als Großmacht an der Gestaltung der [...] Weltordnung werden."¹⁴ Etwas zugespitzt kann man sogar sagen, daß im russischen Verständnis der Weltmachtstatus zum Selbstzweck geworden ist. Die Forderung an die Adresse des Westens, Rußland entsprechend zu respektieren und zu behandeln, spiegelt einerseits tiefe Verunsicherung als Folge des Untergangs der Sowjetunion wider, andererseits zeugt sie von einem spezifisch russischen - und sowjetischen - Verständnis des Groß- oder Supermachtstatus: Er wird als eine Art Ehrentitel verstanden. Hauptsache ist, anerkannt zu werden, die Grundlagen des Großmachtstatus, vor allem wirtschaftliche Stärke, spielen eine untergeordnete Rolle. Der Unterschied zwischen unversöhnlicher Rhetorik und praktischer Politik gegenüber dem Westen läßt allerdings Raum für Hoffnung, daß die russische Politik die Grenzen ihres Einflusses nicht aus den Augen verloren hat.

Die Trägheitsmomente einer spezifisch russischen politischen Kultur, die die Tradition des Kompromisses kaum kennt¹⁵, führen dazu, daß politische Konflikte sowohl im Innern (z.B. die blutigen Ereignisse vom Oktober 1993) wie auch in der Außenpolitik in althergebrachter sowjetischer Manier als "Nullsummen-Spiel" betrachtet werden: Dazu gehört auch die Fortschreibung des Ost-West-Gegensatzes. Dies ist einer der Hauptgründe, warum die mögliche Osterweiterung der NATO sowie Initiativen der USA und der NATO im Jugoslawien-Konflikt als *Niederlage* Rußlands empfunden werden.

5. Akteure und Abstimmungsmechanismen

Eine inkonsistente Rhetorik und eklatante Widersprüche in den Handlungen russischer Außenpolitik legen grundlegende Fragen nahe: Sind die neuen Probleme mit den weltpolitischen Partnern

¹² Diskussija o tom, kakoj byt' vnešnej politike Rossii, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 2/1993, S. 6.

¹³ Kosyrew in einem Interview mit der Zeitung "Rossijskaja gazeta", 7.12.1993.

¹⁴ *Osnovnye položenijsa...*, a.a.O., S. 1.

¹⁵ Vgl. dazu G. Simon, *Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Rußland*, Berichte des BIOst, 10/1995.

das Ergebnis einer durchdachten Strategie oder lediglich mißverständliche Signale aufgrund mangelnder interner Abstimmungen? Wer sind die Akteure der russischen Außenpolitik? Wie gestaltet sich der außenpolitische Entscheidungsprozeß? Diese Fragen sind nicht eindeutig zu beantworten, weil sich die staatlichen Strukturen in Rußland gegenwärtig in einer tiefen Krise befinden. Das Fehlen einer klaren Gewaltenteilung und eines institutionalisierten demokratischen Entscheidungsprozesses führt dazu, daß wichtige außenpolitische Beschlüsse in einem engen Kreis getroffen werden und sich die Einflußnahme verschiedener Interessengruppen hinter den Kulissen vollzieht.

Nach der Verfassung der Russischen Föderation gehört die Außenpolitik zu den Vorrechten des Präsidenten, und der Außenminister ist dem Präsidenten (nicht dem Ministerpräsidenten) direkt unterstellt. Der ehemalige Außenminister Andrej Kossyrew spielte zweifelsohne eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und der Implementierung der Außenpolitik Rußlands. Die wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen werden jedoch nicht in der Regierung, sondern im Sicherheitsrat getroffen. Eigentlich dürfte der Sicherheitsrat keine verpflichtenden Entscheidungen treffen, da er gemäß Artikel 11 der Verfassung der Russischen Föderation nicht als Organ der Staatsmacht genannt wird.¹⁶ Das Präsidialdekret vom 3. Juni 1992 definierte den Sicherheitsrat als ein reines Konsultativorgan. Als Entscheidungsorgan ist der Sicherheitsrat verfassungswidrig. Die Verfassung der Russischen Föderation besagt, daß sein Status durch ein Föderalgesetz bestimmt werden muß, das es jedoch immer noch nicht gibt. Der Präsident, der Ministerpräsident, der Sekretär des Sicherheitsrats, der Vorsitzende des Föderationsrats sowie der Vorsitzende der Staatsduma gehören dem Sicherheitsrat ex officio als ständige Mitglieder an, was die Grenzlinie zwischen Legislative und Exekutive verwischt. Alle anderen Mitglieder, einschließlich des Verteidigungs-, Innen- und Außenministers sowie der Chefs des Abwehr- und Aufklärungsdienstes, werden vom Präsidenten in den Sicherheitsrat berufen.

Die Regierung Tschernomyrdins ist nicht homogen, sie stellt vielmehr eine Ansammlung von Vertretern verschiedener Lobbies dar, die häufig unterschiedliche partikulare Interessen verfolgen. Dies führt manchmal dazu, daß verschiedene Ressorts im außenpolitischen Bereich gegensätzlich handeln. Als eines der krassesten Beispiele kann die öffentliche Kontroverse zwischen Außenminister Kossyrew und dem Minister für Brennstoffe und Energie, Jurij Schafranik, erwähnt werden. Schafranik unterzeichnete das "Jahrhundertprojekt" mit westlichen Firmen über die Erdölförderung in Aserbaidschan, um den russischen Erdölfirmen die Teilnahme an diesem Projekt zu sichern. Das Außenministerium dagegen beharrt bis heute auf völkerrechtlicher Klärung des Status des Kaspischen Meers; einige seiner Vertreter verstiegen sich zu wiederholten Drohungen für den Fall, daß Rußlands Interessen nicht gewahrt würden. Als eigenständiger Akteur der russischen Außenpolitik tritt in letzter Zeit auch das russische Atomministerium in Erscheinung (besonders im Zusammenhang mit den Exporten von Nukleartechnologie). Dies verstärkte sich noch, als im Juli 1995 Viktor Michajlow, Minister für Atomenergie der Russischen Föderation, als neues Mitglied in den Sicherheitsrat berufen wurde.

¹⁶ Vgl. dazu z.B. die Erläuterungen des früheren russischen Justizministers, Jurij Kalmykow, in: *Sovet Bezopasnosti - Politburo našich dnej*, in: *Komsomol'skaja pravda*, 26.1.1995.

Einer der Schlüsselakteure der russischen Außenpolitik bleibt - trotz des Debakels in Tschetschenien - Verteidigungsminister Pawel Gratschow. Er war im wesentlichen für die russische Politik in der GUS (Konfliktmanagement und militärische Kooperation) sowie für das Zustandekommen einer Reihe von Abkommen über militärische Kooperation mit China, Indien, Südkorea, Serbien usw. verantwortlich und ist an der Formulierung der ablehnenden Haltung Rußlands in der Frage der NATO-Osterweiterung maßgebend beteiligt. Jetzt übernahm Gratschow Verantwortung für die russische Politik in Bosnien. Außenminister Kosyrew war von allen Verhandlungen mit den USA über die Teilnahme Rußlands an der Friedenstruppe vollkommen ausgeschlossen.

In letzter Zeit erheben auch die *Geheimdienste* öffentlich Anspruch auf eine bestimmte Rolle bei der Gestaltung der russischen Außenpolitik. Zu den dominierenden Problemen (dem Charakter der Beziehungen zu den anderen neuen unabhängigen Staaten auf dem Boden der früheren Sowjetunion sowie zur Rolle und Stellung Rußlands in der künftigen europäischen Sicherheitsstruktur vor dem Hintergrund der NATO-Osterweiterung) nahm der russische Auslandsaufklärungsdienst (SVR) mit jeweils einem Papier öffentlich Stellung.¹⁷ Leitmotiv der beiden Analysen ist die These, das Ziel westlicher Politik bestehe darin, eine Konsolidierung Rußlands als Weltmacht zu verhindern.

Der Einfluß der *Legislative* (Duma und Föderationsrat) auf die Formulierung und Implementierung der Außenpolitik bleibt gering. Sie versucht zwar, den außenpolitischen Kurs des Landes zu beeinflussen, und nimmt lautstark Stellung zu fast allen außenpolitischen Fragen. Sie verfügt jedoch nicht über das notwendige rechtmäßige Instrumentarium, um am außenpolitischen Entscheidungsprozeß mitzuwirken. Die Verfassung sieht lediglich eine Beteiligung der Legislative bei der Ratifizierung internationaler Verträge und dem Einsatz russischer Truppen außerhalb der Grenzen der Russischen Föderation vor. So bleibt der Einfluß der Duma indirekt und auf die Ebene der Rhetorik beschränkt. Er prägt jedoch den öffentlichen Diskurs und dessen Atmosphäre als zunehmend antiwestliches politisches Umfeld. In diesem Zusammenhang wird die Reaktion der russischen Führung auf den innenpolitischen Druck mehr und mehr zur *eigentlichen* russischen Außenpolitik.

Zu einem immer wichtigeren Faktor bei der Gestaltung der russischen Außenpolitik sind einige *Interessengruppen* geworden: vor allem der militärisch-industrielle und der Energiekomplex. Insbesondere der Energiekomplex und die neuen Finanzgruppen vertreten eine weltoffene Haltung in den außenwirtschaftlichen Beziehungen und der Außenpolitik im allgemeinen, was angesichts ihrer Abhängigkeit von einem kooperativen Klima verständlich ist. Sie sind an guten Beziehungen zum Westen existentiell interessiert. Eine dieser Haltung entgegengesetzte Position beziehen dagegen alte, noch von sowjetischen Strukturen geprägte Industriezweige, die am Export nicht interessiert sind, weil sie nur wenig oder nichts an wettbewerbsfähigen Produkten anbieten können. Sie nehmen eine Öffnung Rußlands als Bedrohung ihrer partikularen Interessen wahr. Dazu gehören solche immer noch einflußreiche Gruppen wie der militärisch-industrielle Komplex und der Agrarsektor. Beide, vor allem der militärisch-industrielle Komplex, haben - ebenso wie der Energiekomplex - erheblichen Einfluß auf die russische Regierung. So sind

¹⁷ Služba vnešnej razvedki Rossijskoj Federacii, *Perspektivy rassirenija NATO i interesy Rossii*, Moskau 1993; ders., *Rossija-SNG: Nuždaetsja li v korrekcirovke pozicija Zapada?*, Moskau 1994.

Vertreter gegensätzlicher Interessen mit den Entscheidungsträgern in den Machtstrukturen auf engste Weise verflochten, und das politische Handeln nach außen ist nicht immer ein Ergebnis rationaler Interessenabwägung.¹⁸

Mechanismen der Kompetenzabgrenzung und der Koordination zwischen verschiedenen Institutionen der Macht existieren kaum.¹⁹ Vielmehr beansprucht jede das Monopol im außenpolitischen Entscheidungsprozeß für sich - oder sie agiert ohne Konsultation, um das Gesetz des Handelns zu bestimmen. Russische Außenpolitik ist Objekt der Konkurrenz verschiedener politischer Gruppen und Institutionen. Hieran und an der davon ausgehenden Unsicherheit in den Beziehungen zur Außenwelt wird sich in absehbarer Zeit wenig ändern, denn der Prozeß der Klärung von Kompetenzen, Rezeptionen und Interessen dürfte nicht ohne tiefgreifende innere Konflikte abgehen. Der Konsens über Standort, Rolle und Einwirkungsmöglichkeiten Rußlands in der internationalen Politik muß reifen - ein Prozeß, der sich noch lange hinziehen dürfte.

Die öffentliche Diskussion über die russische Außenpolitik hat sich verlagert. Es wäre verfehlt, diese Verschiebung nur der Opposition zuzuschreiben. An die Stelle der Idee der Integration Rußlands in die Weltgemeinschaft demokratischer Staaten tritt zunehmend eine Verfolgung machtorientierter nationaler Interessen. Die Verschiebung von Interessenpolitik vollzog sich unter dem Druck nicht nur der aggressiven nationalistischen und kommunistischen Opposition, sondern vielmehr einflußreicher Gruppen innerhalb der russischen politischen Führungskreise. Für die Zukunft lassen sich folgende Entwicklungen vorhersehen: Die Beziehungen zur Außenwelt werden in höherem Maße durch die Deklaration der Großmachtrolle Rußlands bestimmt. Der nationalistische und der Machtfaktor dürften künftig eine größere Rolle im russischen außenpolitischen Entscheidungsprozeß spielen. Anhaltende Wirtschafts- und Finanzschwäche wird Rußland andererseits dazu zwingen, Unterstützung im Westen zu suchen. Als Folge könnte die russische Politik opportunistischer und oszillierender, mit anderen Worten, weniger berechenbar werden.

6. Reversibles und Irreversibles

Vorerst dürfte der Macht- und Einflußverlust Rußlands in Ostmitteleuropa nicht rückgängig zu machen sein. Sogar wenn es gelingen sollte, neue Wirtschaftsbeziehungen anzuknüpfen, werden diese Staaten voraussichtlich mit großer Sensibilität darüber wachen, daß Rußland keinen politischen Einfluß ausübt. Es kann nicht überraschen, daß gerade die ehemaligen Satelliten sich mit so großem Nachdruck vom ehemaligen Hegemon abwendeten. Rußland hat diese Entwicklung noch dadurch gefördert, daß es sich in seiner außenpolitischen Doktrin und Politik nicht nur als Rechtsnachfolger, sondern als "Fortsetzer" (prodolžatel) der Sowjetunion darstellt. Statt eine neue partnerschaftliche Politik gegenüber den Ländern Ostmitteleuropas zu konzipieren, versucht die russische Politik bis heute, die letzten Reste der alten Einfluß- und Kontrollpolitik aufrechtzuerhalten und zumindest den Beitritt dieser Länder zur NATO zu verhindern.

¹⁸ Ausführlicher vgl. dazu N.A. Mögel/S. Schwanitz, Staatslobbyismus als System: Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor, Berichte des BIOst, 32/1995.

¹⁹ Um dem entgegenzuwirken, unterzeichnete Jelzin am 26. Dezember 1995 einen Erlaß über die Schaffung des Rates für die Außenpolitik beim Präsidenten. Vgl. Rossijskaja gazeta, 13.1.1996.

Gegenüber den GUS-Staaten hat Rußland sehr viel mehr Einfluß- und Einwirkungsmöglichkeiten. Die Konsolidierung dieser "Sphäre der vitalen Interessen" gilt als die entscheidende Voraussetzung des neuen Großmachtstatus. Der neue russische Außenminister Primakow hob auf seiner ersten Pressekonferenz das Selbstverständnis Rußlands als Großmacht hervor: Rußland sei eine Großmacht und seine Außenpolitik müsse diesem Status entsprechen. Als prioritäre Aufgabe nannte Primakow die Festigung zentripetaler Tendenzen auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR. Es gehe dabei um die Reintegrationsprozesse.²⁰ Die Begriffe "zentripetale Tendenzen" und "Reintegration" wurden nicht zufällig gewählt. Sie implizieren - im Unterschied zu einer natürlichen Integration selbständiger Subjekte des politischen und wirtschaftlichen Handelns - die Restauration der früheren Beziehungen.²¹ Daß der Terminus "Reintegration" gezielt in Umlauf gesetzt wurde, bestätigte auch Dmitij Rjurikow, außenpolitischer Berater Präsident Jelzins. Er meint, der Begriff "Integration" spiegle die Realität nicht wider. Es gehe nicht um die Anknüpfung neuer Beziehungen, sondern um die Wiederherstellung "notwendiger alter Verbindungen".²²

Dabei spielt die GUS als Institution eine eher untergeordnete Rolle, weil es sich bisher als unmöglich erwies, die Zusammenarbeit aller Mitglieder auf gleichem Niveau voranzubringen. Einige suchen enge Anlehnung an Rußland, andere entziehen sich dem so weit als möglich. Deshalb vollziehen sich Einflußnahme und Integration im wesentlichen auf bilateraler Ebene. Auch damit knüpft russische Politik an sowjetisches Instrumentarium gegenüber den "sozialistischen Bruderländern" an. Die GUS-Staaten haben allerdings in ihrem Verhältnis zu Rußland bislang einen größeren innen- und außenpolitischen Bewegungsspielraum als die Länder des Warschauer Paktes vor den 1970er Jahren. Russische Politik geht aber davon aus, daß es gelingen wird, jedenfalls einige der neuen Staaten in eine Art konföderative Bindung zu Rußland zurückzuführen.

Rußland hat im Vergleich zur Sowjetunion vor zwanzig Jahren nicht nur in Eurasien, sondern fast überall in der Welt an Einfluß verloren. Es sucht deshalb jetzt, nachdem die Situation im Inneren wieder Hoffnung auf ein Minimum an Stabilität erweckt, nach neuen Möglichkeiten der Einwirkung in den verschiedenen Regionen der Welt. Dabei wird teilweise an die sowjetische Zeit und Erfahrung angeknüpft. So bemüht sich Rußland um die Intensivierung der Beziehungen zum Iran und kommt damit zugleich armenischen Interessen entgegen; der Gegensatz zu den USA gewinnt an Profil und wird ausgereizt.

Bereits die letzten Führer der Sowjetunion waren an Ausgleich und verbesserter Zusammenarbeit mit China interessiert. Die russische Außenpolitik setzt diese Linie fort und möchte offenbar angesichts der zunehmenden Distanz zum Westen durch die Intensivierung der ökonomischen und politischen Kontakte zu China eine gewisse Balance schaffen. In den gleichen Zusammenhang einer aktiven Asienpolitik gehört der Ausbau der Beziehungen zu Südkorea. Dagegen

²⁰ Zit. nach Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Fernseh-/Hörfunkspiel Ausland, 15.1.1996, S. 25.

²¹ Ausführlicher dazu vgl. Andrei Zagorski, Die Entwicklungstendenzen der GUS: Von der Differenzierung zur Konsolidierung?, Berichte des BIOst, 24/1994, S. 14-18.

²² D. Rjurikow, Nekotorye suždenija o vnešnej politike Rossii, in: Meždunarodnaja žizn', Winter 1994/1995, S. 17.

bleiben die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Japan wegen der nicht ausgeräumten politischen Altlasten vorerst beschränkt.

Im Zusammenbruch Jugoslawiens wird für die russische Politik eine ganz unerwartete Möglichkeit gesehen, an die zaristische Politik des 19. Jahrhunderts anzuknüpfen und sich für serbische Interessen zu engagieren. Stalin und seinen Nachfolgern war es nicht gelungen, das kommunistische Jugoslawien zu einem verlässlichen Verbündeten zu machen. Ob Rußland allerdings heute die Chance hat, sich dauerhaft an der Adria zu etablieren, ist zweifelhaft. Kurzfristig kann es jedenfalls gegenüber dem Westen Profil zeigen, und es bleibt in dieser Region unentbehrlich für jede Friedensregelung. Im Nahen Osten dagegen ist Rußlands Rolle auf die eines Statisten geschrumpft, weil die frühere Klientel PLO nicht mehr Rückhalt bei Rußland sucht, sondern unter amerikanischer Vermittlung den Friedensprozeß vorantreibt.

Ähnlich wie in der auswärtigen Politik lassen sich in der Innenpolitik unumkehrbare Veränderungen konstatieren: Es erscheint ausgeschlossen, daß die öffentliche Meinung in Rußland durch Zensur und Repressalien wieder auf eine Linie reduziert werden kann. Glasnost, das öffentlich geäußerte freie Wort, macht die Wiedererrichtung einer totalitären Diktatur - sei es unter kommunistischem, sei es unter patriotisch-imperialem Vorzeichen - unwahrscheinlich. Auch eine Abschließung des Landes nach außen, das erneute Herablassen eines Eisernen Vorhangs, ist wenig wahrscheinlich, weil die Gesellschaft dies nicht zulassen wird und keine politische Elite die damit verbundene Marginalisierung Rußlands in der Welt hinzunehmen bereit ist. Eben- sowenig ist mit der Wiederherstellung der administrativen Plan- und Verteilungswirtschaft so- wjetischen Musters zu rechnen. Der gegenwärtige bürokratische Kapitalismus kommt den In- teressen der alten Nomenklatura, der neu entstehenden Schicht der Manager und Unternehmer sowie der Mafiosi entgegen: Privatisierung der Gewinne und Nationalisierung der Verluste.

Die Einrichtung eines demokratischen Institutionengefüges kann dagegen nicht als gesichert gel- ten. Es gibt keinen demokratischen Grundkonsens und noch weniger ein Verständnis dafür, daß Macht begrenzt, ausbalanciert und kontrollierbar sein sollte. Eine autoritäre Macht kann auf großes Verständnis rechnen, wenn sie von sich das Image der Festigkeit und Entschlossenheit erzeugen und der Gesellschaft den Eindruck vermitteln kann, daß Ordnung herrscht. Ein de- mokratisch legitimierter Präsident, der alle anderen demokratischen Institutionen im Namen von Effizienz und Ordnung auf ein Minimum reduziert oder sich unterstellt, kann auf breite Zu- stimmung zählen. Hierin, nicht im Wiedererstehen einer neuen Supermacht, liegt das größte Un- sicherheitspotential für die Politik des Westens.

III. Ressourcen russischer Außenpolitik

1. Innenpolitische Ressourcen

Aufgabe von Außenpolitik ist die Vertretung, nach Möglichkeit die Durchsetzung nationaler In- teressen mit kooperativen oder konfrontativen Strategien. Die Wahl der jeweiligen Strategie hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu gehören in erster Linie das politische System eines Landes, seine politische Kultur (hier vor allem seine politische Identität bzw. das Verständnis

seiner Eliten von der weltgeschichtlichen Sendung der betreffenden Nation), das Vorhandensein ökonomischer und politischer Ressourcen, die für außenpolitische Zwecke mobilisierbar sind, sowie der Mobilisierungswille und das Mobilisierungspotential seiner Führer. Im heutigen Rußland ist die Tendenz zu einem expansiv-imperialen Selbstverständnis seiner weltpolitischen Rolle unverkennbar, doch sind die ökonomischen Ressourcen des Landes äußerst begrenzt, und ihre politische Mobilisierbarkeit ist beschränkt. Dies hat eine Reihe von Ursachen.

Erstens: Ein institutionell klar definiertes politisches System, das mit effektiver und produktiver (d.h. auf sinnvolle und realisierbare Ziele ausgerichteter) staatlicher Autorität ausgestattet ist und auf einem ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens beruht, gibt es in Rußland gegenwärtig noch nicht.²³ Vorfindbar sind vielmehr:

- ein unterschiedlich definierter und praktizierter konstitutioneller Rahmen (Jelzinsche Verfassung, Gesetze unterschiedlicher Herkunft und Güte),
- regional unterschiedlich strukturierte, mehr auf Gewohnheit als auf Rechtsnormen beruhende "Realverfassungen" und
- ein politischer Prozeß, der durch Umgruppierungen im Kräftefeld, zeitweise Intensivierung von Konflikten sowie sich anschließende Konfliktregelung durch Kompromisse bestimmt ist.

Von der Verfassung her ist die Russische Föderation ein semipräsidentielles System mit einer starken Position des Präsidenten sowie mit einem klaren Übergewicht des Zentrums gegenüber den "Subjekten der Föderation".²⁴ De facto ist Jelzin ein schwacher Präsident innerhalb eines schwachen Moskauer Zentrums. Durch den Aufbau eines starken eigenen Apparates und durch ein Ukas-Regiment an der Verfassung vorbei hat Jelzin versucht, seine Einflußmöglichkeiten zu erweitern und sich auch wirtschaftspolitische Kompetenzen anzueignen. Eine Rhetorik, die Rußlands Macht, Größe und Würde beschwört, wird dabei als ideologische Grundlage bemüht. Es muß jedoch daran gezweifelt werden, daß es gelingt, Autorität und Effektivität des Präsidenten bzw. zentraler Politik überhaupt auf diese Weise zu stärken.

Zweitens: Rußland ist mittlerweile zu einer pluralistischen Gesellschaft sui generis geworden, in der sektorale und regionale Interessengruppen eine große Bedeutung haben. Im Unterschied zum Westen ist dieser Pluralismus in Rußland allerdings ebensowenig konstitutionell bzw. institutionell verfaßt wie das politische System insgesamt. Er beruht vielmehr auf einer sich ständig umschichtenden und ausdifferenzierenden Gruppenmacht, die sich spontan - teils aus alten sowjetischen Strukturen heraus, teils als Ergebnis des Prozesses hin zur Marktwirtschaft - etabliert hat. Zu den neuen Gruppierungen gehört in erster Linie der Bankensektor mit seiner Interessenvertretung. Aus Zeiten der UdSSR stammt vor allem die "unheilige Dreifaltigkeit" des militärisch-industriellen Komplexes, des Landwirtschaftskomplexes sowie des Brennstoff- und Energiesektors. Insbesondere hier wirken Prozeduren der "Aushandlungswirtschaft" und die "bürokratischen Märkte" der Sowjetzeit weiter. Der Einfluß dieser Interessengruppen läßt sich beobachten

²³ Vgl. hierzu und zum folgenden L. Trautmann, Rußland zwischen Diktatur und Demokratie. Die Krise der Reformpolitik seit 1993, Baden-Baden 1995.

²⁴ Art. 80 der Verfassung der Rußländischen Föderation schreibt dem Präsidenten die Richtlinienkompetenz für Innen- und Außenpolitik zu, erklärt aber in Art. 110 die Regierung zum Organ der "ausführenden Gewalt".

- bei personellen Entwicklungen (Besetzung leitender Posten zentraler Einrichtungen),
- bei der Gesetzgebung und Schaffung von Institutionen,
- bei der Allokation von Haushalts- und außerbudgetären Mitteln sowie
- bei der Festlegung wirtschaftspolitischer Prioritäten und Instrumente (Stichworte: Industrie- und Strukturpolitik).

Innerhalb der alten und neuen Gruppenmacht spielt auch die organisierte Kriminalität ihre - empirisch allerdings schwer faßbare - Rolle.²⁵ Sie reicht von weit verbreiteter "Kleinkriminalität" als Ausdruck einer in starkem Maße anomischen Gesellschaft über die Einzel- und Gruppenkriminalität korrupter Staatsbediensteter und die sowohl spontane als auch organisierte Wirtschaftskriminalität alter und neuer Unternehmer bis zur organisierten bewaffneten Gewaltkriminalität der eigentlichen "Mafia"-Gruppierungen.

Drittens: Der konstitutionell und institutionell weitgehend unregelmäßige Pluralismus, der mit keinem eindeutigen Übergewicht einer bestimmter Gruppierung verbunden ist, impliziert die Möglichkeit sowohl positiver als auch negativer zukünftiger Entwicklungen.

Positiv könnte sich in dieser Konstellation auswirken, daß der gegenwärtige Pluralismus der russischen Politik und Wirtschaft ein gewisses Maß an Stabilität verleiht. Auch ist die Rückkehr zu einer auf Ressourcenmobilisierung für politisch-militärische Zwecke ausgerichteten Zentralverwaltungswirtschaft alten Typs nahezu ausgeschlossen. Der sektorale und regionale Pluralismus der Interessengruppen steht einer Kehrtwende zu einer moskauzentrischen Planwirtschaft im Wege. Dazu kommt, daß das alte System trotz Erscheinungen von Nostalgie gründlich desavouiert ist und seine politischen sowie ökonomischen Voraussetzungen entfallen sind. Der heutige De-facto-Pluralismus bietet ein Gegengewicht gegen die Verfestigung autoritärer Tendenzen und hält die Entwicklung hin zur Demokratie prinzipiell ebenso offen wie die allmähliche Konsolidierung einer unternehmerischen Marktwirtschaft mit einem verlässlicher werdenden Rechtsrahmen, einem für Innovation ausreichenden Wettbewerb und einer zunehmenden wirtschaftspolitischen Autorität des Staates, wobei Interventionsneigung und Interventionsbereiche des Staates gleichzeitig reduziert werden könnten.

Eine negative Entwicklung wäre zu erwarten, wenn sich die gegenwärtigen Tendenzen hin zu einer monopolistischen und interventionistischen Wirtschaftsordnung verfestigen würden, möglicherweise mit stärker korporativistischen Zügen (Aushandlungen zwischen Interessengruppen), möglicherweise auch mit Erscheinungen eines feindlichen Wirtschaftsverhaltens zwischen den Regionen ("ökonomischer Warlordismus" bzw. "beggar my neighbour"). Diese Marktwirtschaft wäre gekennzeichnet durch wenig Effizienz und unzureichenden strukturellen Wandel, ausgeprägt rentenorientiertes Verhalten der Unternehmensleitungen sowie parasitär-ausbeuterische Orientierung der Gesamtgesellschaft gegenüber den Ressourcen des Landes.

Gefahr für Stabilität droht vor allem von einem Zusammenspiel antidemokratisch-populistischer autoritärer Kräfte mit politisch "agitierten" Bevölkerungsgruppen, die mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage unzufrieden sind. Gefährlich wäre aber auch eine zunehmende politische Apa-

²⁵ Vgl. P. Morvant, War on Organized Crime and Corruption, in: Transition, The Year in Review: 1994, Part II, S. 32ff.

thie der russischen Bevölkerung, die gleichfalls wiederum in erster Linie zu Lasten demokratisch-zentristischer Kräfte gehen dürfte.

Insgesamt bietet die gegenwärtige und aus heutiger Sicht für die Zukunft zu erwartende politische Situation Rußlands keine Voraussetzungen für die Mobilisierung von Ressourcen, wie sie für eine überregionale Großmachtpolitik erforderlich wäre. Das Potential reicht jedoch aus, um im regionalen Rahmen den Ausbau russischer Machtpositionen zu stützen.

Von großer Bedeutung für den allmählichen Weg Rußlands zur Demokratie und zu einer leistungsfähigen und wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft sind der Grad der Öffnung der russischen Wirtschaft zur Weltwirtschaft sowie die zukünftigen Formen internationaler Kooperation und Integration. Durch Konzepte, die dem Stand der Transformation in Rußland und den dortigen Strukturbedingungen entsprechen, sowie mit Strategien der Zusammenarbeit, die vom Wechsel der Tagesereignisse unabhängig sind, kann auch der Westen zu dieser Öffnung beitragen.

2. *Wirtschaftliche Ressourcen*

Zweifellos ist das wirtschaftliche Potential für den außenpolitischen Spielraum, die Höhe der Militärausgaben und letztlich die Selbsteinschätzung der politischen Eliten mitentscheidend. Im folgenden wird versucht, dieses Potential Rußlands für die Gegenwart sowie für die absehbare Zukunft im Ländervergleich zu bestimmen. Dabei muß eine Reihe vereinfachender Annahmen getroffen werden, die den Aussagegehalt der erzielten Ergebnisse jedoch nicht entscheidend beeinträchtigen dürften.

Das russische Produktionspotential

Für das Produktionspotential Rußlands im Sinne einer maximalen bzw. optimalen Produktionsmenge sind Besonderheiten kennzeichnend, auf die einleitend hingewiesen werden soll. Zunächst ist daran zu erinnern, daß die russische Volkswirtschaft - wie die der ehemaligen Sowjetrepubliken - durch die Auflösung der UdSSR und des RGW aus dem ehemaligen Produktionsverbund "herausgeschnitten" wurde, so daß viele Produktionskapazitäten durch den Wegfall bestehender Lieferbeziehungen ihres Produktionszwecks beraubt wurden. Eine schneller Ersatz der planmäßigen Lieferbeziehungen durch marktgesteuerte Geschäftskontakte war nicht möglich. Wegen der massiven Kürzung der Rüstungsausgaben auf etwa 10-20% des Umfangs von Mitte der achtziger Jahre verloren die Fabriken des "militärisch-industriellen Komplexes" (MIK) den Großteil ihrer Aufträge; ihre zivilen Erzeugnisse können sich unter den gewandelten Absatzbedingungen (Auslandskonkurrenz, Rückgang der Investitionsnachfrage) ebenfalls nur schwer behaupten. Die Umorientierung des vielgerühmten "*hochtechnologischen Potentials*" des russischen (bzw. sowjetischen) MIK auf neue Produktionsfelder (z.B. Ausrüstungen für die Erdöl- und Erdgasförderung) geht nur unter Schwierigkeiten und langsam voran, weil u.a. nicht

klar ist, welche Rüstungskapazitäten für Waffenexporte bzw. eine erneute Steigerung der inländischen Beschaffungsausgaben vorgehalten werden sollen.²⁶

Die russische Konsumgüterindustrie sowie die Landwirtschaft wurden durch die sprunghafte Zunahme der Importe, die in den Großstädten mehr als die Hälfte des Konsumgüterumsatzes ausmachen, weithin vom Markt verdrängt. Im Fall der Leichtindustrie (Textilien, Schuhe usw.) kam zum Absatzproblem auch noch ein bislang nicht gekanntes Beschaffungsproblem hinzu: Die bisherigen Lieferanten ziehen Rohstoffexporte in westliche Länder gegenüber der Belieferung der kaum zahlungsfähigen Kunden in Rußland vor, auch wenn sie damit gegen Regierungsabmachungen verstoßen. Bei Lebensmitteln und Konsumgütern wirkten sich die erheblichen Preiserhöhungen, verbunden mit dem Wegfall der bisherigen Subventionen, ebenfalls negativ auf den Absatz aus.

Seit 1990 war in Rußland ein kumulativer Schrumpfungsprozeß der Wirtschaftsleistung im Gange, wobei sich die Schwierigkeiten der Wirtschaftstransformation (rasche Eliminierung der planwirtschaftlichen Mechanismen gegenüber einem nur langsamen Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen) mit den Rezessionswirkungen einer inkonsistenten Stabilisierungspolitik (restriktive Kreditausweitung, geringe Einkommenserhöhungen im staatlichen und sozialen Bereich) gegenseitig verstärkten. Dies führte dazu, daß das Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1995 etwa 35% niedriger war als im Jahre 1990. Das Produktionspotential nahm ebenfalls ab, wobei über seine Höhe nur indirekte Aussagen möglich sind, da originäre Berechnungen oder Schätzungen fehlen.

Durch die veränderten Preisrelationen und Absatzbedingungen wurden bestimmte Produktionskapazitäten ökonomisch obsolet. Dazu kam das Problem einer fortschreitenden technischen Überalterung durch unterlassene Reparaturen und Reinvestitionen: Nach Angaben der amtlichen russischen Statistik sind die Bruttoinvestitionen bis auf 30% des Niveaus von 1990 zurückgegangen. Innerhalb der Gesamtinvestitionen haben zudem die "nichtproduktiven" Investitionen (vor allem der Wohnungsbau) zunehmend an Gewicht gewonnen. Damit ist der Rückgang der Investitionen zur Erhaltung und Erneuerung des Produktionspotentials noch stärker zu veranschlagen.²⁷

Auch wenn es ab 1996 zu einer Belebung der Investitionstätigkeit kommen sollte, wird der Rückgang des technischen Produktionspotentials zunächst weitergehen, da das Investitionsniveau auch dann nicht ausreichen wird, um den Kapazitätsabgang voll zu ersetzen, oder weil technisch funktionsfähige, aber unrentable Produktionsstätten endgültig geschlossen werden.

Man kann daher davon ausgehen, daß das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential Rußlands gegen Ende des Jahrzehnts kaum höher sein wird als die tatsächliche Produktion. Ein etwaiger Wirtschaftsaufschwung müßte jedenfalls von erheblichen Erweiterungsinvestitionen begleitet werden. Dies gilt auch für den Dienstleistungssektor, wenn er nicht mehr nur von der Aus-

²⁶ A. Áslund, *The Russian Road to the Market*, in: *Current History*, Vol. 94, No. 594, Oct. 1995, S. 311-316; R. Götz, *Die sozialökonomischen Perspektiven Rußlands*, in: *Die Neue Gesellschaft*, 42. Jg., 4/1995, S. 343-348.

²⁷ R. Götz, *Rußlands Wirtschaft zur Jahresmitte 1995: Erste Anzeichen eines Aufschwungs?*, *Aktuelle Analysen des BIOst*, 46/1995.

dehnung des Kleinhandels und technisch anspruchslosen Tätigkeiten, sondern in Zukunft vermehrt von Sparten wie Informationstechnik, dem modernen Bank- und Versicherungswesen usw. getragen wird.

Prognose der Produktionsentwicklung

Bei einer Prognose der Produktionsentwicklung in Rußland sind drei Problemkreise zu berücksichtigen. Ausgehend von den Jahren 1989/90 müssen das russische Sozialprodukt und die Produktionskapazität des Landes in Währungseinheiten ausgedrückt werden, die internationale Vergleiche erlauben. Zweitens sind der zeitliche Verlauf der Produktion sowie die Entwicklung der Produktionskapazität in den Jahren 1990-1995 in Betracht zu ziehen. Drittens muß eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie sich die (maximal mögliche) Produktion in den kommenden Jahren entwickeln wird.

In den Jahren 1988/89 war in der Sowjetunion bzw. in der RSFSR ein zu dieser Zeit möglicher historischer Höchststand der Produktion unter dem vollen Einsatz der vorhandenen Produktionskapazitäten erreicht worden. Seither ist die Produktion kontinuierlich zurückgegangen, und erst für 1996 kann ein schwaches Wirtschaftswachstum in Höhe von etwa 3% erwartet werden. Der gesamtwirtschaftliche Produktionsrückgang zwischen 1990 und 1994 war in der amtlichen Statistik bislang mit 47% beziffert worden. Wie eine Revision der Sozialproduktberechnung ergab, beträgt der Rückgang jedoch nur 35%, wenn die zu pessimistischen Schätzungen vor allem für die Jahre 1991 und 1992 korrigiert werden.²⁸

Für eine Umrechnung der Rubelwerte des russischen Sozialprodukts in westliche Währungen (wie international üblich in US-\$) bietet der sich auf den russischen Devisenbörsen bildende Wechselkurs nur ein unzulängliches Mittel. Dieser reflektiert bestenfalls die Verhältnisse des Angebots und der Nachfrage bei international gehandelten Waren und bewertet das russische Sozialprodukt niedriger, als es der Realität entspricht. Dagegen erlauben die von der Weltbank zuletzt für das Jahr 1993 veröffentlichten Kaufkraftparitäten, die die gesamte Produktion umfassen, eine realitätsnähere Bewertung der russischen Produktionsleistung.²⁹ Für dasselbe Jahr hatte Rußland am internationalen Sozialproduktvergleich der UNO teilgenommen.³⁰ Aus beiden Quellen ergibt sich für Rußland im Jahre 1993 ein Pro-Kopf-Wert des BIP von 4755 US-\$ bzw. 5240 US-\$. Rechnet man mit einem Durchschnittswert von 5000 US-\$, so betrug es im Jahre 1993 (in amerikanischen Preisen des Jahres 1993) 740 Mrd. US-\$, d.h. es lag bei Berücksichtigung möglicher Ungenauigkeiten der Berechnung zwischen 700 und 800 Mrd. US-\$. Somit ist das Produktionspotential Rußlands im Jahre 1993, wenn man eine Unterauslastung von 25% unterstellt, mit 1000 Mrd. US-\$ anzusetzen.

²⁸ Vgl. R. Götz, Revidierte Ergebnisse für das russische Bruttoinlandsprodukt 1991-1994, Aktuelle Analysen des BIOst, 61/1995.

²⁹ The World Bank Atlas 1995, Washington D.C. 1994.

³⁰ V. Kuznecov, in: Finansovye izvestija, 13.7.1995, S. 2 und 10.11.1995, S. 12.

Der internationale Vergleich

Unter Verwendung gerundeter Werte ergibt sich für das Jahr 1993 folgende Rangordnung der Wirtschaftskraft der größten Staaten der Erde: Das russische BIP entspricht etwa dem der größeren Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Für die absehbare Zukunft kann prognostiziert werden, daß China und Indien absolut und relativ an wirtschaftlichem Gewicht gewinnen werden. Insbesondere dürfte die Volksrepublik China nach der absoluten Größe des BIP Japan vom zweiten Platz sowie Indien die BRD vom vierten Platz verdrängen, während Rußland zusammen mit Frankreich, Italien und Großbritannien bzw. Brasilien einen Platz in der Gruppe der wirtschaftlichen Mittelmächte einnehmen wird.

Das russische Ressourcenpotential

Nach weitverbreiteter Meinung ist Rußland ein "reiches Land" und kann daher seine wirtschaftlichen Probleme lösen, wenn nur die richtige Wirtschaftspolitik betrieben wird. Diese These trifft jedoch nur einen Teil der Wahrheit.

Schon wegen seiner Flächenausdehnung besitzt Rußland insgesamt die meisten Naturressourcen aller Länder der Welt. Einschränkend gilt jedoch:

1. Die Förder- und Transportkosten sind wegen der inzwischen erreichten Fördertiefen sowie wegen der meerfernen Lage der meisten russischen Fundstätten relativ hoch.
2. Auf dem Weltmarkt werden dieselben Ressourcen in immer noch steigender Menge angeboten; neue Anbieter kommen hinzu; der spezifische Verbrauch von Naturressourcen nimmt tendenziell ab. Daher ist die Absatzsituation wesentlich von der Weltkonjunktur und dem Verbrauchswachstum vor allem in den Ländern der bisherigen Dritten Welt abhängig.
3. Die fortschreitende Orientierung auf Förderung und Export von Naturressourcen verweist Rußland auf einen "rohstofforientierten" Typ der Wirtschaftsentwicklung, das es im Wettbewerb mit den aufstrebenden Staaten der bisherigen Dritten Welt, die zunehmend mit Fertigprodukten auf dem Weltmarkt auftreten, zurückfallen läßt.³¹

Vergleichsweise günstig sieht die Situation bei *Erdgas* aus, wovon Rußland 35% der erkundeten Weltvorräte besitzt. Es kann voraussichtlich weitere 25-35 Jahre Erdgas auf den europäischen Markt und eventuell nach Japan exportieren und gleichzeitig den Binnenmarkt sowie einige GUS-Mitglieder beliefern, wobei die Konkurrenz Turkmenistans bzw. Norwegens und Algeriens nicht störend in Erscheinung tritt.

Bei *Erdöl* ist die Erschöpfung der Lagerstätten dagegen schon weit fortgeschritten, was hohe Förderkosten bedeutet. Gleichzeitig muß mit einer Zunahme des Weltmarktangebots einer Reihe von neuen Ländern (China, Vietnam) bzw. einer Fördererhöhung alter Lieferländer gerechnet werden, was den erzielbaren Preis auch bei steigendem Bedarf niedrig halten wird. Somit ist absehbar, daß Erdöl nur noch für kürzere Zeit wesentlicher Devisenbringer Rußlands bleiben kann.

Die großen *Kohlevorkommen* des Landes sind so entfernt von Häfen gelegen, daß sie nicht als Exportartikel in Frage kommen, jedoch eine gewisse Rolle bei der Inlandversorgung spielen können; die Kohle kann als die Energiereserve Rußlands für die fernere Zukunft angesehen werden.

Holz, Buntmetalle, Diamanten sowie *Chemierohstoffe* werden weiterhin wichtige Ausfuhrartikel Rußlands bleiben und die Produktionstätigkeit stabilisieren.

³¹ R.E. Ebel, *Energy Choices in Russia*, Washington D.C. 1994; V.N. Zimin/G.D. Kostinskij, *Tendencii kon"junktury mirovych rynkov i perspektivy vychoda Rossijskoj konomiki iz krizisa*, in: *Rossija i SNG: Dezintegracionnye i integracionnye processy*, Moskau 1995, S. 8-15; V. Maevskij/Ju. Jakovec/A. Volkov, *Neftegazovyj kompleks pogru□aetsja v more dolgov*, in: *Finansovye izvestija.*, 24.11.1995, S. 5; vgl. auch R. Götz, *Rußland auf dem Weg zur Deindustrialisierung?*, in: *BIOst* (Hrsg.), *Zwischen Krise und Konsolidierung*, München 1995, S. 247-256.

Abgesehen von Erdgas ist keine Naturressource Rußlands geeignet, Grundlage für einen Wirtschaftsaufschwung zu werden. Alle verfügbaren Naturressourcen können jedoch die russische Wirtschaft - nicht zuletzt durch ihre Funktion als Garantie für internationale Kredite - "über Wasser halten" und sind schon jetzt der Grund dafür, daß die russische Wirtschaftslage deutlich besser ist als die benachbarter GUS-Republiken, die vor allem unter dem Mangel an Energieträgern leiden.

Stark überschätzt werden in Rußland die Chancen des in der Rüstungsindustrie beheimateten Maschinenbaus, des sogenannten "*hochtechnologischen Potentials*". Trotz einiger Spitzenleistungen (Raketentechnik, Flugzeugbau) fehlt es diesem Sektor an einem breiteren, weltmarktfähigen Angebot. Statt auf technologische Durchbrüche zu setzen, könnte der russische Maschinenbau seine Chance eher in der Ausstattung der heimischen Volkswirtschaft mit auf die Bedürfnisse des Landes ausgerichteten, preiswerten Erzeugnissen sehen, bevor die Auslandskonkurrenz gänzlich das Feld besetzt hat. Die politische Bereitschaft zu einer derartigen Umorientierung scheint gegenwärtig aber nur gering zu sein.

Günstiger sind die Aussichten, wenn es Rußland gelingen sollte, im Zuge einer Reintegration der GUS-Staaten das wirtschaftliche Potential dieser Länder für sich nutzbar zu machen. Hierbei ist nicht nur an die Rohstoffreserven in erster Linie der zentralasiatischen GUS-Staaten (insbesondere die Erdöl- und Erdgaslagerstätten in Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan) zu denken, sondern auch an das "human capital" dieser Länder, deren Bevölkerung diejenige Rußlands zahlenmäßig bald überholt haben wird.

Entscheidend wird außerdem sein, ob es Rußland gelingen wird, einen merklichen Teil der Auslandsinvestitionen der westlichen Industrienationen (die gegenwärtig überwiegend in die Entwicklungsländer fließen) anzuziehen und in die verarbeitende Industrie zu lenken. Da ein Ende des "Rohstoffbooms" absehbar ist, muß Rußland rechtzeitig Anschluß an die weltweiten Fortschritte in der verarbeitenden Industrie und dem Dienstleistungssektor gewinnen.

3. Militärische Ressourcen

Der Anspruch der Russischen Föderation auf eine herausgehobene Rolle in Europa und in der Welt stützt sich vor allem auf das nach wie vor erhebliche militärische Potential und steht damit ganz in der Tradition sowjetischer Nachkriegspolitik. Militärische Macht nahm im Selbstverständnis der sowjetischen Führung bis weit in die achtziger Jahre hinein einen zentralen Platz ein. Dies war einerseits der Erfahrung von 1941 geschuldet - allein militärische Anstrengungen hatten das Überleben der Sowjetunion gesichert -, andererseits speiste sich die militärische Ausrichtung außenpolitischen Denkens aus der Erkenntnis, daß es die militärische und insbesondere die nukleare Macht der UdSSR war, die ihr die Position als "die andere Supermacht" verschafft hatte. Nach dem Verblässen der ideologischen Anziehungskraft war es allein die militärische Komponente, die der Sowjetunion den Charakter einer Weltmacht gab. Brzezinski sprach denn auch von der "eindimensionalen Supermacht" UdSSR, der der wirtschaftliche und technologische Unterbau letztlich fehlte. Tatsächlich mußte eine primär auf militärische Stärke bauende Außenpolitik der Sowjetunion scheitern, da ihr der Rückhalt eines dynamischen Wirtschafts-

potentials fehlte. Es war nicht zuletzt die Anerkennung dieser Tatsache, die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zum außenpolitischen Neuansatz unter Gorbatschow und Schewardnadse führte.

Für Rußland stellt sich das Problem mit noch größerer Schärfe, da die Auflösung der Sowjetunion auch die militärischen Strukturen betroffen hat. Die Aufteilung der Streitkräfte und mehr noch die schwere Transformationskrise, in die die russische Wirtschaft abglitt, führten zu einer raschen Reduzierung der vorhandenen militärischen Potentiale - und dennoch ist die Russische Föderation nach wie vor die stärkste Militärmacht in Europa und Asien.

Nukleare Kapazitäten

Rußland verfügt über ein Nuklearwaffenarsenal, das mit dem der USA vergleichbar ist und das ihr im Fall eines atomaren Angriffs einen vernichtenden Antwortschlag erlaubt. Gegenwärtig besitzt Rußland knapp 2.000 Trägersysteme mit etwa 9.600 Sprengköpfen. Die Triade aus land-, luft- und seegestützten Systemen, die nach und nach modernisiert werden, gibt Rußland die Möglichkeit, im Bedarfsfall atomare Waffen einzusetzen oder mit deren Einsatz zu drohen. Die im November 1993 verabschiedete Militärdoktrin hält denn auch die Option offen, im Fall eines Angriffs durch einen Staat, der über Atomwaffen verfügt oder mit einem solchen verbündet ist, auf das nukleare Instrument zurückzugreifen.

Im Gefolge des START-Abkommens wird es sukzessiv zu einer Verringerung der Zahl der Trägersysteme und der Sprengköpfe kommen. Ältere Systeme werden außer Dienst gestellt, nach dem Jahre 2000 werden zu Land 105 SS-19 und eine Anzahl SS-25 einsatzbereit sein. Insgesamt wird sich auf diese Weise die Zahl der Trägersysteme und der Sprengköpfe reduzieren. Wie stark die sowjetische Nuklearmacht im Jahre 2003 sein wird, hängt indes von den vorhandenen Mitteln ab.



Quelle: J. Handler, The Future of Russian Strategic Forces, in: Jane's Intelligence Review, 7.1995, No. 4, S. 163f.

Angesichts der schlechten Finanzsituation ist anzunehmen, daß die SS-25 nur mit einer niedrigen Geschwindigkeit produziert und stationiert werden. Trotz der quantitativen Verringerung der Waffensysteme wird Rußland seine nukleare Zweitschlagskapazität aufrechterhalten. Das nukleare Potential macht die UdSSR zu einer nuklearen Supermacht.

Sowjetische bzw. russische Nuklearwaffen 1990-1994				
	September 1990		Dezember 1994	
	Trägersysteme	Sprengköpfe	Trägersysteme	Sprengköpfe
ICBM	1.398	6.612	1.089	6.078
SLBM	940	2.804	728	2.560
Bomber	162	855	141	946
Zusammen	2.500	10.271	1.958	9.584

Quelle: D. Lockwood, New Data on the Strategic Arsenal of the Former Soviet Union, in: Janes's Intelligence Review, 7.1995, No. 6, S. 247.

Konventionelle Kapazitäten

Allerdings verschafft die nukleare Bewaffnung Rußland keine Optionen in möglichen lokalen Konflikten, wie sie erwartet werden. Für Einsätze am Südrand der GUS, bewaffnete Auseinandersetzungen innerhalb Rußlands, Feindseligkeiten in den GUS-Staaten oder lokal begrenzte Konflikte mit den Nachbarstaaten und internationale Peacekeeping-Maßnahmen werden mobile, schlagkräftige konventionelle Streitkräfte gebraucht. Derzeit verfügt Rußland jedoch nur über die Reste einer Streitmacht, die für einen umfassenden, potentiell nuklearen Krieg gegen das westliche Bündnis aufgebaut worden war.

	Personalstärken der russischen und amerikanischen Streitkräfte im Vergleich			
	UdSSR/RF		USA	
	1991	1995	1991	1995
Bevölkerung (Mio.)	287,00	148,00	253,00	260,00
Reguläre Streitkräfte (Mio.)	4,00	1,90	2,10	1,60
Andere Truppen (Mio.)	0,60	1,90		
Organisierte Reserve (Mio.)			1,20	1,00
Reserve 1. Ordnung (Mio.)	9,00	6,00		
Reguläre Streitkräfte im Verhältnis zur Bevölkerung (%)	1,39	1,28	0,83	0,62
Alle Streitkräfte im Verhältnis zur Bevölkerung (%)	1,60	2,57	0,83	0,62
Streitkräfte und Reserven im Verhältnis zur Bevölkerung (%)	4,74	6,62	1,30	1,00

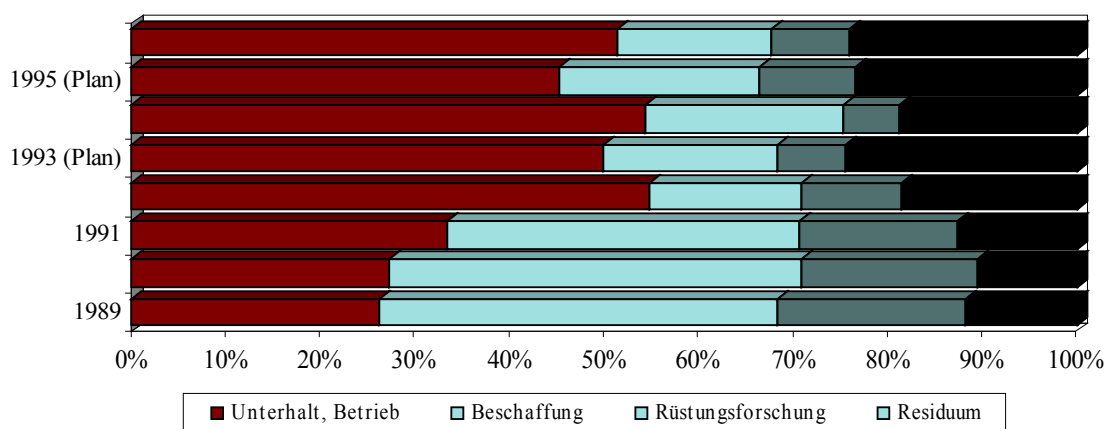
Quelle: V. Lopatin, Manevry generalov, in: Izvestija, 27.4.1995, S. 4.

Hinsichtlich Ausbildung, Ausrüstung und Struktur sind diese Kräfte für die drohenden Konflikte nicht geeignet. Aus diesem Grunde betreibt die militärische Führung eine Streitkräftereform, allerdings zögerlich und ohne ein klar erkennbares Konzept. Notwendig wäre eine deutliche zahlenmäßige Verringerung der Streitkräfte, die mit einer Umstrukturierung, d.h. vor allem der Auflösung überflüssiger Verbandsgerippe, und einer Umrüstung (Erhöhung der Luftmobilität, Reduktion der Zahl der Kampfpanzer, Verbesserung der C3I-Kapazitäten) verbunden sein müßte. Doch nach wie vor sträubt sich die militärische Führung gegen eine konsequente Reform. Zudem fehlen die Mittel für die Einstellung zusätzlicher Zeit- und Berufssoldaten, die Umrüstung der Verbände und die Redislozierung der Truppen. Der Krieg in Tschetschenien hat gezeigt, daß selbst der Nordkaukasus-Militärbezirk, der eines der beiden Zentren für die neuzuschaffenden mobilen Verbände sein soll, derzeit außerstande ist, einsatzfähige Truppen auch nur für einen sehr kleinen Konflikt bereitzustellen. Erst nach Heranführung von Verbänden aus der ganzen Russischen Föderation gelang es, ein allgemeines militärisches Übergewicht zu schaffen, das freilich immer noch nicht ausreicht, die abtrünnige Region zuverlässig zu kontrollieren. Hieraus wird deutlich, daß Rußland derzeit nicht über die Fähigkeit verfügt, ohne nukleare Drohung allein mit konventionellen Truppen glaubhaft militärischen Druck gegen eine benachbarte regionale Großmacht wie den Iran oder die Türkei auszuüben.

Militärausgaben

Die Aufrechterhaltung des nuklearen Potentials und die Wiedergewinnung einer konventionellen Schlagkraft, die Rußland mittelfristig militärische Optionen unterhalb der atomaren Schwelle verschafft, hängen von der ausreichenden Bereitstellung finanzieller Mittel und dem Unterhalt leistungsfähiger Forschungs- und Entwicklungskapazitäten ab. Derzeit reichen die verfügbaren Geldmittel weder dazu aus, Betrieb und Unterhalt der Streitkräfte zu sichern, noch die vorhandenen Rüstungsforschungsstrukturen lebensfähig zu halten. In den letzten Jahren wurde ein wachsender Anteil der Verteidigungsausgaben für Personal- und Betriebskosten verwendet, während der für Entwicklung und Beschaffung von Waffensystemen ständig zurückging.

Struktur des sowjetischen/russischen Wehrbudgets 1989-1996



Quellen: Krasnaja zvezda, 24.9.1992, S. 3; Izvestija, 8.6.1989, S. 3; Pravda, 16.12.1989, S. 5; Rossijskaja gazeta, 1.6.1993, S. 5-6; Rossijskaja gazeta, 6.7.1994, S. 1, 4-6; Rossijskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1, 3-5.

Die Armee konnte mit Mühe und Not den Ausbildungsbetrieb aufrechterhalten, für eine Strukturreform oder eine Modernisierung des Waffen- und Geräteparks blieb kaum etwas übrig. Die ohnehin knappen Mittel wurden noch weiter beschnitten, da das Finanzministerium nur einen Teil des bewilligten Wehrbudgets zur Verfügung stellte. Die Realisierung der Haushaltsausgaben wurde von den tatsächlichen Einnahmen abhängig gemacht. Da diese weit hinter den Erwartungen zurückblieben, kamen die Haushaltstitel auch nur teilweise zur Auszahlung. Das Verteidigungsministerium wurde dabei deutlich schlechter behandelt als andere Ressorts: Schuldendienst und Unterhalt des Staatsapparats, aber auch Bildung und sozialpolitische Maßnahmen hatten in der Praxis gegenüber den Verteidigungsausgaben Vorrang. Die Beschneidung der Militärausgaben traf insbesondere den Rüstungskomplex. Die Rüstungsproduktion ging rasch zurück, und die Mehrzahl der Entwicklungs- und Konstruktionsbüros geriet in eine schwere Krise. Dies muß sich mittelfristig auf die Leistungsfähigkeit der russischen Streitkräfte auswirken. Wenn in den neunziger Jahren die Mittel fehlen, in großem Maßstab neue Rüstungsprojekte in Angriff zu nehmen, dann führt dies im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends dazu, daß die russische Rüstungsindustrie technisch nicht mehr konkurrenzfähig ist und die Streitkräfte nicht mehr mit modernen Waffensystemen versorgen kann.

Die Militärmacht Rußland ist also mit erheblichen Problemen konfrontiert. Sie verfügt über eine nukleare Komponente, die ihr nach wie vor einen Weltmachtstatus garantiert, auch wenn die Zahl der Waffensysteme in den nächsten Jahrzehnten zurückgehen wird. Allerdings reicht sie aus, um einen vernichtenden Zweitschlag zu sichern. Die konventionellen Streitkräfte dagegen sind derzeit so geschwächt, daß militärische Optionen gegenüber dem "fernen Ausland" nicht glaubwürdig aufrechterhalten werden können, wenngleich Rußland im "nahen Ausland" nach wie vor die dominante Militärmacht ist. Eine umfassende Reform und Umrüstung der Streitkräfte ist kaum zu finanzieren. Mittelfristig wird Rußland wahrscheinlich die Fähigkeit verlieren, in der bisherigen Breite hochtechnologische Waffensysteme zu entwickeln und zu produzieren. Damit wird es wie schon vor dem Ersten Weltkrieg zu einem Waffemimporteur. Der Zwang, sich in internationale Bündnissysteme zu integrieren und mit ausländischen Partnern zusammenzuarbeiten, wird daher noch stärker werden, als er bisher schon ist.

4. Der Spielraum für außenpolitisches Handeln

Die Analyse der Ressourcen russischer Außenpolitik hat deutlich gemacht, daß das Angebot an ökonomischen Ressourcen für (groß)machtpolitische Zwecke in Rußland sehr begrenzt ist und daß sich auch der Paradesektor traditioneller sowjetischer Machtprojektion, der Rüstungsbereich, im Niedergang befindet. Begrenzt ist aber auch, wie zuvor erwähnt, das politische Mobilisierungspotential der russischen Führung, das zur Verfügung steht, um das vorhandene Ressourcenangebot machtpolitisch einzusetzen. Für Lenkung und Mobilisierung von Ressourcen für politische Zwecke wären ja vor allem folgende Faktoren von Bedeutung, die sämtlich defizitär sind:

- ein ausreichendes Maß an soziopolitischem Grundkonsens zwischen Führung und Bevölkerung zur Sicherung von Gefolgschaft und Opferbereitschaft;
- ein ausreichendes Maß an Akzeptanz und Kooperation seitens der wirtschaftlich, sozial und politisch einflußreichen Eliten als der "Agenten" des "Prinzips" politische Führung;
- ein hoher Grad von "funktionaler Staatlichkeit" für den Einsatz indirekter Mobilisierungs- bzw. Lenkungsinstrumente (Maßnahmen der Steuer- und Finanzpolitik) und/oder direkter Mobilisierungs- bzw. Lenkungsinstrumente (Maßnahmen administrativer Verfügung);
- schließlich eine ausreichende Wirtschaftskraft zum Auffangen der Schocks einer machtorientierten Entwicklung bzw. Umstrukturierung ökonomischer Ressourcen. Vom Vorhandensein solcher Reserven - darunter auch der "Erdöl-Windfallprofits" - profitierte bekanntlich lange Zeit die UdSSR. Sie konnte damit die Bevorzugung des Rüstungssektors und die Ineffizienz des Planungssystems wenigstens zeitweilig graduell kompensieren.

Betrachtet man Ressourcenangebot und Mobilisierungspotential im Zusammenhang, so wird deutlich, daß Rußland gegenwärtig keinem relevanten Machtaspekt genügen kann, sei es als "Leistungsmacht" (expandierender ökonomischer Wohlstand als Resultat und Indikator erfolgreicher Politik), als "Belohnungsmacht" (wirtschaftlich erkaufte Loyalität und Leistungsbereitschaft von Eliten und Bevölkerung als Macht- und Legitimationsbasis der Führung), als "Transfermacht" (Einsatz ökonomischer Ressourcen zur politischen Beeinflussung anderer Staaten) oder schließlich als "Militärmacht" (Wirtschaft als Grundlage von Rüstung und damit von Drohpotential, das außenpolitisch instrumentalisiert werden kann).

Selbst bei einer Verbesserung der Wirtschaftslage in Rußland³² blieben Ressourcenangebot und Mobilisierungspotential für Machtzwecke stark begrenzt: Rußland hat keinerlei wirtschaftliche Basis für eine überregionale Großmachtspolitik. Eine erneute Umlenkung von Ressourcen in den Rüstungsbereich würde zudem die ökonomischen Grundlagen für die innen- und außenpolitische Konsolidierung Rußlands weiter beeinträchtigen: Rußland muß sich hüten, in die alte "Machtfälle" zu tappen, deren Opfer die UdSSR letztlich wurde. Der Weg zum Aufschwung Rußlands führt langfristig ausschließlich über eine Zivilisierung, Modernisierung und Internationalisierung der russischen Wirtschaft. "Wohlverstandenes", d.h. längerfristiger Rationalität entsprechendes Interesse kann allerdings in Gegensatz geraten zum "selbstverstandenen", d.h. von den Akteuren der russischen Außenpolitik kurzfristig perzipierten Interesse.³³

Zudem ist zu beachten, daß für eine regional angelegte - etwa GUS-bezogene - Machtpolitik ein geringeres Potential ausreichen würde, daß auch im weltpolitischen Maßstab für Interventionen unter heutigen Konstellationen möglicherweise weniger Ressourcen erforderlich sind (wie stark muß Rußland sein, um eine nachhaltige Rolle z.B. im Bosnienkonflikt zu spielen?) und daß nicht zuletzt Macht im Sinne einer Beeinflussung des Willens anderer internationaler Akteure nicht nur von einer "Großmacht", sondern auch von einer "Großbohnmacht" ausgeübt werden kann. Schließlich gehörte auch die Drohung mit den Konsequenzen ökonomischer Destabilisierung bei

³² Vgl. zur Lage der russischen Wirtschaft: Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1994-1995, New York/Geneva 1995, S. 69ff.

³³ Vgl. E. Klinkmüller, Die Sowjetunion ist keine Supermacht, Berichte des Osteuropa-Instituts Berlin, 1988.

einem möglichen Sieg der Reaktion in der Innenpolitik zu den erfolgreich eingesetzten Instrumenten der russischen Außenpolitik unter Jelzin.

IV. Konsequenzen für die Politik des Westens

1. Interessen des Westens

Es ist oft betont worden, und es gilt unverändert: Deutschland und seine Verbündeten sind an einem starken und selbstbewußten, dabei zugleich weltoffenen und demokratisch verfaßten Rußland interessiert, das sich als vollwertige und verantwortungsbewußte Großmacht in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" eingliedert.³⁴ Die Gründe für dieses Interesse liegen auf der Hand: Eine erfolgreiche politische und wirtschaftliche Systemtransformation würde Rußland zu einem berechenbaren Stabilitätspartner für den Westen machen. Ein Rußland dagegen, das von einer harten Diktatur geprägt wäre oder in sich zerfiel, würde die Sicherheit des Westens in hohem Maße gefährden. Gerade Deutschland würde unter all seinen Partnern den größten Nutzen aus einem Erfolg der Reformprozesse ziehen. Umgekehrt wäre es unter allen westlichen Ländern schon aufgrund seiner geographischen Nähe von Erschütterungen und Turbulenzen im Moskauer Epizentrum am stärksten betroffen.³⁵

Aus dieser Interessenlage heraus finden im Westen die russischen Diskussionen über die historische Ausrichtung des Landes große Beachtung. Wird Rußland in der Kontinuität von Zarismus und Sowjetkommunismus fortfahren, seine Naturreichtümer in Kanonen, Panzer und Raketen umzuschmelzen, und versuchen, verlorenen imperialen Einfluß durch militärische Machtentfaltung zurückzugewinnen? Oder wird es seine Energie nunmehr auf die innere Modernisierung konzentrieren und seine Stärke darin suchen, das Land in Ökonomie, Ökologie, Infrastrukturen und sozialen Diensten auf ein höheres Niveau zu heben?³⁶

Die Antwort auf diese Fragen ist ganz entscheidend für das künftige Verhältnis Rußlands zum Westen. In jedem Fall würde eine Remilitarisierung der Außenpolitik oder gar ein militärisches Ausgreifen die Keime der Partnerschaft mit dem Westen vernichten und frühere Konfrontationslinien neu ziehen. Rußland selbst würde die materiellen Kosten einer erneuten imperialen Überdehnung kaum verkraften können, möglicherweise würde es - ähnlich wie die Sowjetunion - an der daraus folgenden Auszehrung innerer Ressourcen zerbrechen. Eine Konzentration auf die innere Modernisierung dagegen würde im Westen die Bereitschaft zu verstärkter Förderung der Reformprozesse stimulieren und in Rußland die Fähigkeit zu effizienter Nutzung der Hilfsangebote verbessern. Daraus könnte eine zunehmend auf Interdependenz beruhende Partnerschaft erwachsen.

³⁴ Vgl. hierzu K. Kinkel, Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland, in: Bulletin der Bundesregierung, 14/9.2.1994, S. 125-127; siehe den gemeinsamen Beitrag Kinkel/Kosyrew, Rußlands Größe wird nicht von der Zahl seiner Soldaten bestimmt, in: FAZ, 14.2.1994.

³⁵ H. Vogel, Deutschlands neue Außenpolitik: Osteuropa, in: K. Kaiser/J. Krause (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3 (im Druck).

³⁶ Vgl. hierzu exemplarisch . Pain, Konsolidacija Rossii ili vosstanovlenie Sojuza, in: Segodnja, 22.7.1994; G. Simon, Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Rußland, Berichte des BIOst, 10/1995.

Gewiß wäre die Konzentration auf die innere Modernisierung für Rußland eine neue Erfahrung: Der Machtbegriff ist in Teilen der politischen Eliten primär von strategischen Kategorien früherer Zeiten wie "Einflußzonen", "Kräftekorrelationen", "geopolitische Dimensionen" geprägt. Für die inhaltliche Ausfüllung der Partnerschaft wäre das Anknüpfen an solche Traditionen, wäre die beanspruchte Kontinuität zur Außenpolitik der Sowjetunion eine schwere Belastung und würde in der internationalen Staatenwelt zwangsläufig auch zur Kontinuität jener Reflexe führen, mit denen der Sowjetunion früher begegnet wurde.

Gleichzeitig ist jedoch nicht zu übersehen, wie in anderen Teilen der Eliten und Interessengruppen Rußlands das Bewußtsein wächst, daß Macht nicht länger allein und noch nicht einmal vorrangig das Ergebnis militärischer Potentiale ist, sondern von Wirtschaftskraft, technologischer Innovation, innerer Stabilität und Dynamik der Gesellschaft abhängt. So gesehen würden Fortschritte bei der inneren Modernisierung nicht nur die Partnerschaft mit dem Westen weiter fundieren, sondern generell die Einflußchancen Rußlands im "nahen" und "fernen" Ausland stärken. Selbst die Streitkräfte, die heute unter dem Niedergang der Wirtschaft leiden, würden in einer sich modernisierenden Umwelt ihre ehrgeizigen Pläne - innere Reformen, Umstellung auf mobile Verbände, Beschaffung von Waffen der jüngsten Generation - eher verwirklichen können.³⁷ Dies würde dem verbreiteten Syndrom von Rußland als dem Verlierer der Geschichte entgegenwirken.

In dieser widersprüchlichen Situation von Neuanfang und Kontinuität muß sich der Westen im Blick auf die Entwicklungen in Rußland von Wunschdenken einerseits und alten Bedrohungsängsten andererseits freimachen - schließlich haben sich seine kühnsten Hoffnungen bisher ebensowenig erfüllt wie schlimmste Befürchtungen. Vor allem müssen vorschnelle Negativurteile vermieden und die Tatsachen bedacht werden: Die Perestrojka wurde vor gerade erst zehn Jahren eingeleitet, und das neue Rußland ist gerade erst fünf Jahre alt. So ist es nicht verwunderlich, daß sich noch auf längere Zeit kein Konsens über Grundwerte, politische Ausrichtung und nationale Identität einstellen wird. Rußland steht immer noch am Anfang einer Phase des Übergangs, in der unterschiedliche und sogar widersprüchliche Ansätze nebeneinander existieren: alte und neue politisch-kulturelle Tendenzen; Elemente von Freiheit und Autoritarismus; Ansätze von Marktwirtschaft und Rückfälle in staatliche Wirtschaftslenkung; Pochen auf Zentralmacht und Streben nach regionaler Autonomie; Konzepte traditionellen Großmachtverhaltens und Ansätze zu pragmatischer Realpolitik im Zeichen von Partnerschaft und Kooperation. Angesichts der Offenheit der Entwicklungen in Rußland geht es darum, die negativen Aspekte nicht von vornherein zu verabsolutieren, sondern die Fähigkeiten der russischen Gesellschaft zu weiterer Evolution nicht auszuschließen.

In diesem Sinne gibt die Widersprüchlichkeit der russischen Außenpolitik nicht nur Anlaß zu Besorgnis, sondern enthält auch Elemente der Hoffnung. Solche Hoffnung besteht,

- wenn den provokanten Tönen von Verteidigungsminister Gratschow zur Einhaltung des KSE-Abkommens von seinem Generalstabschef am selben Tag widersprochen wird;

³⁷ Zu Voraussetzungen und Perspektiven der Streitkräftereform vgl. S. Rogov, *Ustojat li voorużennye sily Ros-sii? Zabytaja voennaja reforma*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 3.11.1994. Vgl. auch H. Schröder, *Eine Armee in der Krise. Die russischen Streitkräfte 1992-93: Risikofaktor oder Garant politischer Stabilität?*, 45/1993.

- wenn russische Energiekonzerne das Abkommen über die Erschließung von Ölvorräten Aserbaidshans im Kaspischen Meer ohne Rücksicht auf seerechtliche Bremsmanöver und drohende Töne aus dem Außenministerium in Moskau konsequent weitertreiben;
- wenn radikalen Sprüchen über die Mobilisierung russischer Minderheiten im "nahen Ausland", über den unverzichtbaren Anspruch auf die Krim nicht unverantwortliche Taten folgen;
- wenn OSZE-Beobachter in Tschetschenien zugelassen werden, nachdem zuvor das Versatzstück der Einmischung in innere Angelegenheiten aus der Mottenkiste der Breshnewzeit hervorgeholt worden war;
- wenn schließlich russische Truppen sich eben doch an dem Kontingent der Friedenstruppen in Bosnien beteiligen - in welcher spitzfindigen Konstruktion der Kommandostränge dies auch immer geschieht.

Die Beispiele demonstrieren: Die Prozesse der Willens- und Entscheidungsbildung unter den politischen Eliten Rußlands sind von vielfachen Widersprüchen geprägt - Widersprüchen, die auch Chancen für Partnerschaft und Kooperation mit dem "nahen" und "fernen Ausland" bieten.

2. *Einflußmöglichkeiten*

Bei seiner Strategie sollte der Westen vor allem eines beachten: In Rußland wird die Entwicklung des politischen Systems ganz wesentlich von den besonderen Traditionen und Bedingungen des Landes bestimmt sein.³⁸ So wird die Herausbildung einer starken und effizienten Staatsmacht, wie sie - mit freilich unterschiedlichen Inhalten - von allen politischen Gruppierungen angestrebt wird, den spezifischen Charakter von Demokratie und Pluralismus in Rußland prägen. Eine solche Entwicklung ist mit den Prinzipien europäischen Zusammenlebens durchaus vereinbar, haben doch auch die Westeuropäer in der EU ihre politische und kulturelle Vielfalt bewahrt (man denke nur an die starken Unterschiede zwischen dem Präsidialsystem Frankreichs und der Demokratie parlamentarischen Typs in Italien). Wichtig ist freilich, daß Moskau den demokratischen Grundkonsens einhält, wie er beispielsweise im Partnerschaftsvertrag Rußland-EU fixiert wurde: Nicht zufällig wird dort der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte (unter besonderer Beachtung der Minderheitenrechte) sowie dem Aufbau eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen große Bedeutung beigemessen.³⁹ Demokratie in Form von politischem Pluralismus, geregelter und nachvollziehbarer Willens- und Entscheidungsbildung, unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit sowie freier Presse bilden überall wirksame Gegengewichte gegen autoritäre Versuchungen nach innen und sind zugleich wirksame Hindernisse für aggressives Ausgreifen nach außen: Demokratische Rechtsstaaten sind

³⁸ Ausführlich hierzu L. Kühnhardt, Der Osten des Westens und die "russische Frage", in: Europa-Archiv, 9/1994, S. 239-247.

³⁹ Die vollständige Fassung des Partnerschaftsabkommens, einschließlich der dazugehörigen Anhänge, Protokolle, gemeinsamen Erklärungen und Briefwechsel, findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, Brüssel 1994.

zu Kompromiß, Konfliktlösung und Friedenssicherung nachweislich eher bereit und befähigt als Diktaturen.

So haben die Europäer ein vitales Eigeninteresse an einer Fortsetzung der den nationalen Bedingungen angepaßten Demokratisierungsprozesse in Rußland. Das heißt: Auch in Zukunft werden sie im Falle gravierender Verletzungen gemeinsam verabschiedeter Prinzipien - wie im Tschechoslowakienkrieg - kritische Signale setzen, auf der Entsendung von Beobachtermissionen bestehen und ggf. abgestufte Sanktionen ergreifen. Solche rechtzeitige Klarstellungen können nicht zuletzt dazu beitragen, das Verhalten des Westens für Rußland berechenbarer zu machen und das Verantwortungsbewußtsein seiner politischen Führung zu schärfen, da sich Kosten und Nutzen eigenen Handelns besser kalkulieren lassen.⁴⁰ Auch sollten die verantwortlichen Politiker des Westens über die Regierung hinaus permanente Kontakte zu allen Kräften der Demokratie in Rußland pflegen, sich mit ihren Reformbestrebungen solidarisieren und ihnen umfassende Unterstützung gewähren, soweit dies gewünscht wird. Ganz wichtig ist die Förderung demokratisch orientierter Medien, die gegenwärtig in den Regionen fast vollständig von den jeweiligen Verwaltungen abhängig sind.⁴¹

All dies reicht jedoch nicht zur breiten Fundierung der Partnerschaft aus. Ganz wichtig ist hierfür außerdem, was die Totalitarismen in Deutschland und Rußland als geschlossene Systeme bewußt strikt unterbunden hatten: die spontane und massenhafte Begegnung der Menschen beider Länder, die vielfältige Zusammenarbeit zwischen politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Gruppen und Vereinigungen. Auch in Westeuropa waren es nicht allein diplomatische Akte und wirtschaftliche Interdependenzen, die das Zusammenwachsen der Länder förderten und alte Feindschaften überwinden. Nicht minder wichtig hierfür war das, was der russisch-deutsche Weltbürger Lew Kopelew die "spontane Völkerdiplomatie" genannt hat: die eng geknüpften Netzwerke zwischen Personen, Gruppen und Organisationen unterhalb der offiziellen staatlichen Ebene.⁴² Ansätze für solche Begegnungen "von unten" sind auf vielen Feldern vorhanden, beispielsweise in Form von Städtepartnerschaften und kulturellen Initiativen, von Vorüberlegungen zur Bildung einer gemeinsamen Historikerkommission oder eines dezentral angelegten russisch-deutschen Jugendwerks. Der Ausbau solcher Vernetzungen ist für das Wachsen der Partnerschaft von herausragender Bedeutung. Damit würden die Bestrebungen reaktionärer Kreise in Rußland, aus innenpolitischem Machtkalkül heraus traditionelle antiwestliche Feindbilder neu zu beleben, ins Leere laufen.

Zugleich hat das westliche Interesse an einem starken Rußland aber auch eine wirtschaftliche Seite. Nur ein starker und effizienter Staat kann jene Rahmenbedingungen und Mechanismen schaffen und durchsetzen, die private Anleger aus dem In- und Ausland zu massiven Investitionen in Rußland stimulieren. So gesehen ist für die Vertiefung der ökonomischen Interdependenzen mit dem Westen nicht entscheidend, wie hoch der Staatsanteil an der Industrie ist: Auch

⁴⁰ Vgl. hierzu H. Timmermann, Rußland ist die Reaktion des Westens keineswegs gleichgültig, in: Frankfurter Rundschau, 6.7.1995.

⁴¹ Zu diesem Komplex vgl. P. Hübner, Der Zerfall des "einheitlichen Informationsraums" in Rußland und der ehemaligen Sowjetunion, Teil I: Presselandschaft, Teil II: Die elektronischen Medien, Berichte des BIOst, 49/1995 bzw. 50/1995.

⁴² So in seinem Beitrag: Deutsche und Russen in Europa, in: B. Faulenbach/M. Stadelmaier (Hrsg.), Diktatur und Emanzipation. Zur russischen und deutschen Entwicklung 1917-1991, Essen 1993, S. 31.

Frankreich, Italien und Österreich stützten sich bei ihrer Modernisierungsstrategie der ersten Nachkriegsjahrzehnte auf einen umfangreichen Staatssektor. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß die Staatsbetriebe kommerzialisiert sowie dem Wettbewerb ausgesetzt werden und es der russischen Führung gelingt, durch politische Stabilität und Implementierung gesetzlicher Regelwerke etwa in den Bereichen Grund und Boden, Rechtsetzung sowie Finanz-, Steuer-, Banken- und Versicherungswesen die notwendigen Voraussetzungen für ein attraktives Investitionsklima zu schaffen. Dies ist bislang nur unzureichend geschehen, so daß Investitionen aus dem Ausland bis heute weit hinter den Erwartungen zurückblieben. Nicht einmal russisches Kapital hat sich zu massiver Anlage in Rußland entschließen können, wie an hohen Einlagen bei ausländischen Banken abzulesen ist. Darüber hinaus trägt zur Verunsicherung bei, daß die großen Interessengruppen der Wirtschafts- und Finanzwelt die Exekutive in unterschiedliche Richtungen drängen. Stichworte sind: Beibehaltung eines überdimensionierten Staatssektors versus Forcierung der Privatisierung; Staatsinterventionismus versus Stimulierung der Marktkräfte; Protektionismus versus außenwirtschaftliche Öffnung des Landes.

Gleichwohl scheinen die ökonomischen Transformationsprozesse bei allen Widersprüchen in einem Mix aus gezieltem staatlichen Handeln und permanenter Selbstanpassung von Wirtschaft und Gesellschaft eine Eigendynamik in Richtung auf eine Balance zwischen den genannten Extremen zu entwickeln. Dies erinnert an den historischen Weg Rußlands zur Modernisierung am Ende des 19. Jahrhunderts - einen Weg, der die Freisetzung von Marktkräften und Privatisierung mit umfangreicher staatlicher Förderung der Infrastrukturen und maßvollem Schutz junger Industrien vor dem Weltmarkt verband. Eine solche Entwicklung sollte vom Westen auch weiterhin unterstützt werden, wobei Privatinvestitionen, notwendigerweise öffentlich geförderte Maßnahmen zur Modernisierung der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen, die weitere Öffnung für russische Produkte sowie die schrittweise Einbeziehung des Landes in die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen wichtige Elemente bilden würden.

Ein Erfolg dieser Strategie, deren Perspektiven freilich entscheidend von den weiteren inneren Entwicklungen in Rußland abhängen, hätte für den Westen viele Vorteile. So würden in Rußland jene Kräfte gestärkt, die Größe und Einfluß des Landes an der inneren Modernisierung messen und nicht an der Anzahl der Divisionen. Darüber hinaus würde die Einbindung Rußlands die Kosten für eine Politik der Selbstisolierung erhöhen: Je enger das Land in die Weltwirtschaft und deren Mechanismen einbezogen wird, desto stärker steigt der Preis, den Moskau entrichten müßte, falls es sich auf autarke Positionen zurückziehen oder aggressiv gegen seine Nachbarn vorgehen sollte.⁴³ Und schließlich: In dem Maße, wie Rußland die innere Modernisierung vorantreibt und sich mit einer ausdifferenzierten Exportpalette in die Weltwirtschaft eingliedert, steigen die Exportchancen westlicher Unternehmen in das riesige Land. All dies spricht gegen die Behauptungen jener Kräfte in Moskau, wonach der Westen Rußland auf den Status eines halbkolonialen Landes zurückdrängen will und nur an der Ausbeutung seiner Rohstoff- und Energiereichtümer interessiert ist.

43

Hierzu H. Vogel, Optionen westlicher Politik nach der Tschetschenien-Krise, Aktuelle Analysen des BIOst, 8/1995.

Westliche Förderung wird ihre volle Wirkung freilich nur dann erzielen, wenn sie sich auf die Entwicklung in den Regionen konzentriert und nicht vornehmlich über das Zentrum abgewickelt wird. Im Zeichen zunehmender marktwirtschaftlicher Beziehungen gehen ernsthafte Impulse für ökonomische Strukturreformen und Kontakte zum Ausland heute eher von den an Eigenprofil gewinnenden Regionen aus als vom Zentrum in Moskau, das große Teile seiner früheren Planungs- und Lenkungsvollmachten verloren hat. Damit sollen nicht etwa von außen separatistische Tendenzen in Rußland stimuliert werden, wie Kritiker in Moskau gelegentlich behaupten. Aus einer Reihe von Gründen sind die Europäer keinesfalls an einem Zerfall des Landes interessiert (so, wie sie auch zuvor den Zerfall der Sowjetunion nur zögernd registriert hatten). Sie sind sich bei ihrem Engagement in den Regionen der Notwendigkeit verfassungsmäßiger Bestimmungen mehr als bewußt, die eine im Hinblick auf Rechte und Pflichten ausgewogene Balance zwischen dem Moskauer Zentrum und den Subjekten der Föderation postulieren.

Eine wirtschaftliche Gesundung der Föderationssubjekte, zu der Investitionen und technisches Know-how aus dem Westen beitragen können, würde den interregionalen Beziehungen von unten neue Impulse verleihen, so daß auch separatistische Tendenzen eingedämmt und integrative Kräfte in Rußland gestärkt würden. Freilich ist eine politisch stabilisierende Wirkung nur dann zu erwarten, wenn eine solche Entwicklung auch spürbare Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse hat. Dann wird auch reformfeindliche und antiwestliche Propaganda nicht länger auf fruchtbaren Boden fallen.

3. *Kooperation, Partnerschaft, Integration*

Nach dem Systemwechsel in Osteuropa haben Europäer und Russen ihr Interesse an Kooperation und Partnerschaft deutlich artikuliert und wichtige Schritte zu deren gemeinsamer Realisierung unternommen. Der Westen geht dabei von dem Grundgedanken aus, Rußland seiner Bedeutung als Großmacht entsprechend bei der Schaffung einer neuen europäischen Friedensordnung in die Mitgestaltung und Mitverantwortung einzubinden sowie das Land in seinem Verhalten zugleich auf gemeinsam verabschiedete Grundsätze festzulegen. Bei dieser Generallinie spielte der Umstand eine wichtige Rolle, daß Rußland die Abmachungen zum Abzug seiner Truppen aus Ostmitteleuropa, dem Baltikum und Deutschland fristgerecht erfüllt hat. Das Land rückte *geographisch* nach Osten, um gleichzeitig *politisch* dem Westen näherzurücken. Hinzu kommt, daß Rußland zentraler Partner bei der Implementierung existierender und der Projektierung zukünftiger Vereinbarungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung ist (Stichworte: START 2, VKSE, Chemiewaffen, "Open Sky", Nichtverbreitung und weitere Reduzierung von Nuklearwaffen). Darüber hinaus ist Moskau Partner beim gemeinsamen Krisenmanagement - heute auf dem Balkan und morgen vielleicht im GUS-Bereich. Und schließlich: Ob mit mehr oder weniger Kooperation, Rußland wird die politische Lage in Ostmitteleuropa direkt und den Integrationsraum Westeuropas indirekt beeinflussen. Gerade Deutschland wird daher auch

künftig als tatkräftiger Anwalt auftreten, wenn es - wie bei den Weltwirtschaftsgipfeln - darum geht, Rußland als vollwertiges Mitglied in internationale Organisationen einzubeziehen.⁴⁴

Die russische Führung ihrerseits hat die feste Absicht bekundet, ihr Land in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" einzugliedern und keine neuen Trennlinien nach Westen entstehen zu lassen. Keine rational handelnde russische Führung kann die ungebremste Abgrenzung ihres Landes nach Westen und eine einseitige außenpolitische Orientierung nach Osten zum Programm erheben.⁴⁵ Dabei führt man sich in Moskau gewiß auch die äußerst schädlichen Auswirkungen vor Augen, die die von Stalin betriebene Isolationspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg auf das Land hatte. Zwar hat diese von der klassischen Logik der Macht geprägte Politik Rußland vorübergehend in den Status einer Supermacht erhoben. Doch führte die Überspannung der inneren Kräfte und die Konzentration auf militärische Stärke zugleich zu Erosion und Kollaps des Gesamtsystems sowie seines inneren und äußeren Imperiums. Im Gegensatz zu weiten Teilen der neuen politischen Klasse sind sich verantwortliche Politiker in Rußland sehr wohl bewußt, daß eine mit hohen Kosten verbundene Rückkehr zu einer Politik der Konfrontation schon wegen mangelnder innerer Ressourcen nicht durchzuhalten wäre.

Die Voraussetzungen für eine Partnerschaft Rußland-Europa sind prinzipiell also günstig. Schwieriger ist es, den Charakter der zukünftigen Partnerschaft zu definieren; sie kann von der schlichten Kooperation über Partnerschaft bis zur Integration reichen. Hier sollte im Interesse gegenseitiger Berechenbarkeit Klarheit herrschen. So wird Rußland in den internationalen Organisationen - den Weltwirtschaftsgipfeln, der OSZE, dem Europarat - als gleichberechtigtes Mitglied eine herausragende Rolle spielen, sofern es nicht aus seinem geschwächten Großmachtstatus heraus Sonderrechte beansprucht und Handlungsoptionen ableitet, die seinen internationalen Verpflichtungen widersprechen.

Anders werden sich die Beziehungen Rußlands zu jenen westlichen Organisationen gestalten, die - wie die EU und die NATO - einen von Souveränitätsverzicht gekennzeichneten integrativen Ansatz verfolgen. Denn zum einen wäre Rußland für die EU zu groß, um von ihr zu beiderseitigem Nutzen absorbiert werden zu können. Allein die physische Masse Rußlands und dessen eurasische Dimension sprengen alle Maßstäbe der europäischen Staatenwelt, von den spezifischen kulturellen und politischen Traditionen des Landes ganz zu schweigen. Zum anderen ist es überhaupt fraglich, ob Rußland seinerseits in westlich geprägte Organisationen integriert werden will, würde dies doch einen Verzicht auf wichtige Teile seiner Souveränität bedeuten. Statt dessen spricht vieles dafür, daß Rußland auf dem eurasischen Kontinent einen *eigenen* Schwerpunkt bilden und seine unmittelbare Umwelt *selbst* integrieren will. Historisch jedenfalls

⁴⁴ Zu den deutsch-russischen Beziehungen aus russischer Sicht: I. Maksimyčev, Posle vyvoda vojsk. Rossiya i Germanija v novom evropejskom kontekste, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 11/1994, S. 97-105; K. Vjatkin, Rossiya i Germanija: potencial sotrudničestva, in: *Mirovoja konomika i meždunarodnye otnošenija*, 4/1994, S. 103-108. Aus deutscher Sicht: H. Timmermann, Rußland und Deutschland. Ihre Beziehungen als integraler Bestandteil gesamteuropäischer Kooperation, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4/1995, S. 357-367. Eine Ko-Produktion bei H.-J. Spanger/A. Kokeev, *Brücken, Achsen - und neue Gräben. Die deutsch-russischen Beziehungen im multilateralen Spannungsfeld*, HSFK-Report, 6/1995.

⁴⁵ Zu Voraussetzungen, Interessen und Schwerpunkten der russischen Außenpolitik vgl.: *Strategie für Rußland* (2), Thesen des Rats für Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Nezavisimaja gazeta*, 27.5.1995. Siehe auch A. Kosyrev, *Partnership or Cold Peace?*, in: *Foreign Policy*, 99/1995, S. 3-14.

hat Rußland westliche Hilfe zwar immer wieder zu wirtschaftlicher Modernisierung herangezogen. Zugleich hat es sich jedoch gegen eine "Verwestlichung" im Sinne einer umfassenden Adaptation westlicher Zivilisations- und Politikmuster gewehrt und an dem Anspruch festgehalten, das Land auf eigenen Grundlagen zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund geht es in den Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen nicht um einfache Kooperation, bei der sich die pragmatischen Interessen beider Seiten treffen. Es geht auch nicht um eine ambitionöse Integration, bei der Teile der nationalen Souveränität vergemeinschaftet werden. Partnerschaft dagegen bietet den geeignetsten und erfolgversprechendsten Ansatz für das Verhältnis zwischen Rußland und den westlichen Integrationsgemeinschaften: Partnerschaft setzt - bei einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Verständnis - weitgehende Übereinstimmung in den Grundwerten und Prinzipien der politischen Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge wirtschaftliche Verflechtungen sowie den ständigen Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen voraus.⁴⁶

4. Rußland, GUS und EU

Bei einem solchen Verständnis von Partnerschaft erhalten die Beziehungen Rußlands zur EU, dem zentralen Modernisierungspartner Rußlands, herausragende Bedeutung. Schon heute wickelt Moskau über 40 Prozent seines Handels mit der Union ab (während der Handel mit den Ländern der GUS von 1991 bis 1995 von 56 Prozent auf 20 Prozent zurückging).⁴⁷ Wirtschaftlich jedenfalls bietet das Partnerschaftsabkommen vom Juni 1994, sofern es voll ausgeschöpft wird, Rußland die Chance einer engen Anbindung an die EU, die angesichts der evolutionär angelegten Vertragsbestimmungen dicht an die Schwelle formaler Mitgliedschaft heranreichen kann. Beispielsweise schließt es als langfristiges Ziel die Verwirklichung von drei der vier berühmten Freiheiten ein: den freien Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen (lediglich die freie Bewegung für Arbeitnehmer wurde weitgehend ausgespart). Im Jahre 1998 werden die EU und Rußland gemeinsam prüfen, ob die Umstände die Aufnahme von Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone erlauben. Sollte Rußland bis dahin in der Lage sein, die Regeln der World Trade Organisation einzuhalten, so könnte die Prüfung positiv entschieden werden.

Dies ist ein starker Anreiz für Rußland, seinen Kurs in Richtung auf marktwirtschaftlichen Umbau fortzusetzen und solche Gesetze zu verabschieden, die das Land nach außen weiter öffnen. Zugleich wird am Beispiel des Partnerschaftsvertrags deutlich, daß von außen durchaus begrenzt Einfluß auf die inneren Entwicklungen in Rußland genommen werden kann: Die konsternierte Reaktion der Jelzin-Führung auf den Beschluß der EU, wegen des Kriegs in Tschetschenien das Ratifizierungsverfahren für den vorgezogenen handelspolitischen Teil des Partnerschaftsvertrags zu verschieben, zeigt, daß westliches Antwortverhalten den maßgeblichen Politikern in Moskau keineswegs gleichgültig ist.

⁴⁶ Überzeugend hierzu Ju. Borko, *Rossija i Evropejskij Sojuz preodolevajut starye strachi - Perspektivy partnerstva s ES poka tumany*, in: *Segodnja*, 19.8.1995.

⁴⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden H. Timmermann, *Die Beziehungen EU-Rußland. Voraussetzungen und Perspektiven von Partnerschaft und Kooperation*, in: *Berichte des BIOst*, 60/1994.

Über die Perspektive enger wirtschaftlicher Verflechtungen hinaus faßt der Partnerschaftsvertrag EU-Rußland auch einen intensiven politischen Dialog ins Auge. Eine solche politische Konzentrierung könnte mit dem Bedeutungsgewinn der EU als eigenständiger internationaler Akteur an Relevanz gewinnen, z.B. im Hinblick auf die beide Seiten stark interessierende Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer. So könnten - selbstverständlich unter Einbeziehung der betroffenen Länder - gemeinsam Konzeptionen entwickelt werden, in deren Zeichen sich die Länder Ostmitteleuropas und des Baltikums parallel zu ihrer EU-Integration für Rußland zu Brücken nach Europa entwickeln. Die EU jedenfalls hat großes Interesse an konstruktiven Beziehungen der Staaten dieser Region zu Rußland und ermuntert die Integrationskandidaten daher, trotz aller historischer Belastungen ein kooperatives Verhältnis zu Rußland zu suchen.

Voraussetzung hierfür ist freilich, daß Rußland seinerseits eine aktive und klar definierte Politik gegenüber Ostmitteleuropa betreibt. Dies wiederum erfordert eine deutliche Distanzierung von den Repressionen der Sowjetzeit und schließt den Verzicht auf den Anspruch ein, die souveränen Staaten dieser Region nach ihrem erfolgreichen Kampf für die Unabhängigkeit erneut zu Objekten besonderen russischen Interesses und Einflusses zu machen. Die Beziehungen der Ostmitteleuropäer zu Rußland werden sich in dem Maße entwickeln, wie sie von Moskau als gleichberechtigte Partner anerkannt und nicht in eine sicherheitspolitische "Grauzone" zwischen Ost und West verwiesen werden.

Auch für die Entwicklungen in der GUS - und hier besonders in ihrem europäischen Teil - könnte der politische Dialog EU-Rußland positive Ergebnisse bringen, sofern die legitimen Interessen beider Seiten gebührend berücksichtigt werden.⁴⁸ Gemeinsame Grundlage ist das Erfordernis politischer und wirtschaftlicher Stabilität in dieser Region: Auch und gerade Rußland würde von Turbulenzen in Staaten der GUS erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Vor diesem Hintergrund hat sich die EU, und hier insbesondere Deutschland, wirtschaftlich stark engagiert. Mit den meisten GUS-Staaten hat Brüssel mittlerweile - ähnlich wie mit Rußland - Verträge über Partnerschaft und Kooperation unterzeichnet.

Die aktive GUS-Politik der EU richtet sich nicht darauf, die Nachbarn des "nahen Auslands" gegen Rußland auszuspielen und dort nationalistische, antirussische Tendenzen zu fördern, wie in Rußland gelegentlich vermutet wird. Vielmehr geht es darum, die fragile Staatlichkeit vieler dieser Länder durch Finanz- und Know-how-Transfer zu stärken. Dies würde Rußland ökonomisch entlasten und die neuen Nachbarn für Moskau auch politisch zu besser berechenbaren Partnern machen. Ganz in diesem Sinn bekundet das Partnerschaftsabkommen EU-Rußland die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen den Nachfolgestaaten der UdSSR zu fördern. Konkret enthält es Bestimmungen, wonach Rußland den GUS-Staaten während einer Übergangszeit mehr Vorteile einräumen kann als der EU und insofern von der Meistbegünstigung abweichen darf.

Mit einer solchen, auf Interessenausgleich bedachten Politik wäre eine Strategie Moskaus unvereinbar, die den GUS-Raum als ausschließliche Einflußsphäre Rußlands ansieht, die gegen Ein-

⁴⁸ Vgl. hierzu und zum folgenden G. Weiss, Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik. Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik, Berichte des BIOst, 23/1995.

wirkungen aus dem "fernen Ausland" sorgfältig abzuschirmen ist. Denn dies würde auf eine forcierte Durchsetzung imperialer, inakzeptabel hegemonialer sowie einseitig russisch-nationaler Interessen, also de facto auf eine beschränkte Souveränität für die GUS-Staaten hinauslaufen. Immerhin sind sie Mitglieder der Vereinten Nationen und der OSZE und werden künftig Vertragspartner der EU sein.

Zugleich wird man sicher zugestehen müssen, daß Rußland ein spezifisches Interesse an besonderen Beziehungen zu den früheren Unionsrepubliken sowie an möglichst synchronisierten Reformprozessen als Voraussetzung einer Neuintegration hat. Dies ist als legitim anzuerkennen, wenn und solange dieses Interesse durch eine OSZE-bezogene politische Ethik, durch entsprechende Zielsetzungen und Verfahren sowie durch Freiwilligkeit unter den Beteiligten machtpolitisch eingehegt ist. In diesem Zeichen sollten im Dreieck Rußland-Europa-GUS Projekte gemeinsamen Interesses verstärkt gefördert oder neu auf den Weg gebracht werden. Als Beispiele sind anzuführen:

- Nachbesserung unsicherer Kernkraftanlagen;
- Bekämpfung der organisierten Kriminalität;
- gemeinsame Kapitalbeteiligungen in Unternehmen des GUS-Raums, vor allem bei Erschließung und Ausbeutung von Rohstoff- und Energiequellen;
- Kredithilfe des Westens an GUS-Staaten zur Begleichung ihrer Energieschulden gegenüber Rußland;
- Einsatz für die Rechte der ethnischen Russen in GUS-Ländern, z.B. durch entsprechende Initiativen in internationalen Organisationen, durch Konditionierung wirtschaftlicher Unterstützung oder durch Förderung von Sprachprogrammen.

All dies wäre geeignet, die Ansätze einer von wachsenden Interdependenzen geprägten Partnerschaft zwischen Rußland und dem Westen auszubauen.

5. Sicherheitspolitische Partnerschaft: Rußland und NATO

Schwieriger als in "zivilen" Bereichen gestaltet sich die sicherheitspolitische Partnerschaft, vor allem im Hinblick auf die zukünftige Rolle der NATO. Hier konnten die Interessen von Europäern und Russen bislang nicht harmonisiert werden.⁴⁹ Besonders Deutschland steckt in einem Dilemma: Als östlichstes Land des bisherigen Westens muß es den Befürchtungen der Ostmitteleuropäer Rechnung tragen, in ein stabilitätsgefährdendes Zwischeneuropa abzurutschen, und nach der Katastrophe früherer Sonderwege selbst danach streben, im Westen *und* im Osten von politisch, wirtschaftlich und kulturell "westlichen" Staaten umgeben zu sein. Gleichzeitig muß

⁴⁹ Das Pro und Contra aus deutscher Sicht bei O. Thränert bzw. P. Schmidt, Soll die NATO nach Osten erweitert werden?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/1995, S. 191-196; eine repräsentative Einschätzung aus russischer Perspektive gibt: Rossija i NATO, Thesen des Rats für Außen- und Sicherheitspolitik, in: Nezavisimaja gazeta, 21.6.1995. Bemerkenswert ausgewogen ist V. Čurkin, Botschafter der Russischen Föderation (RF) in Belgien und Bevollmächtigter der RF zur Wahrnehmung offizieller Beziehungen zum NATO-Rat: U Rossii s NATO nikogda ne bylo konfliktov, Interview mit D. Pogorzel'skij, in: Segodnja, 25.4.1995.

Deutschland seinen Einfluß mobilisieren, um zu verhindern, daß sich Rußland beim Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen in Europa ausgegrenzt fühlt und erneut den Weg der Konfrontation einschlägt.

Der Balanceakt für den Westen besteht darin, Rußland seiner Bedeutung entsprechend bei der neuen europäischen Friedensordnung in die Mitverantwortung einzubinden und zugleich die Ostmitteleuropäer in die euroatlantischen Strukturen zu integrieren.

Konzeptionelle Differenzen sind auszubalancieren, um der immer wieder proklamierten Sicherheitspartnerschaft näherzukommen. Die Beachtung folgender Aspekte könnte dazu beitragen, Brücken der Kooperation zu Rußland zu schlagen statt neue Trennlinien zu ziehen:⁵⁰

1. Die von Rußland favorisierte *OSZE* sollte zwar nicht in den Rang einer sicherheitspolitischen Schaltstelle für Gesamteuropa erhoben werden, der andere Organisationen wie NATO und EU nachgeordnet wären. Gleichwohl sollten in enger Abstimmung mit Moskau weiterhin alle Anstrengungen unternommen werden, um sie als Instrument kollektiver Konfliktprävention und Friedenssicherung im euroasiatischen Vertragsgebiet zu stärken. Die Akzeptierung von OSZE-Missionen in Rußland selbst (Groznyj) und im GUS-Raum (Nagornyj Karabach, Transnistrien) zeigt, daß die Führung in Moskau - wenn auch zögerlich - frühere prinzipielle Widerstände gegen solche Missionen in GUS-Ländern und sogar auf eigenem Territorium abzubauen beginnt. Zugleich wird die Bereitschaft des Westens zu einer Stärkung der OSZE in dem Maße steigen, wie Rußland tatsächlich die gemeinsam vereinbarten Prinzipien, Verhaltensweisen und Aktionsmuster verwirklicht. Das Geiseldrama von Perwomajskoje im Januar 1996 und seine brutale Beendigung setzt hier allerdings erneut Fragezeichen. Der wiederholte Hinweis aus Moskau, es handelte sich bei der Tschetschenienfrage um eine rein innere Angelegenheit der Russischen Föderation, wurde nicht zuletzt durch das Übergreifen des tschetschenischen Terrors auf die Türkei widerlegt.
2. Über die Mitgliedschaft im Nordatlantischen Kooperationsrat und in *Partnership for peace* sowie das Sonderabkommen über Dialog und Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen hinaus⁵¹ sollte die NATO Rußland als Kernmacht im euroasiatischen Raum den Abschluß eines Vertrags über enge politisch-militärische Kooperation anbieten, und zwar noch vor ihrer Öffnung für neue Mitglieder in Ostmitteleuropa, zumindest aber parallel dazu. Der Anstoß zu einer solchen Vertragspartnerschaft ging ursprünglich von den Europäern aus, ist also keine amerikanische Erfindung.⁵² Zwar würde Rußland damit keine Vetorecht eingeräumt, doch hätte es die Gewißheit, über alle wichtigen Entscheidungen der NATO, soweit sie klassische Aufgaben der kollektiven *Verteidigung* betreffen, frühzeitig *informiert*, und soweit sie Fragen der kollektiven *Sicherheit* betreffen, frühzeitig

⁵⁰ Die offizielle Position in der "Studie zur NATO-Erweiterung", Brüssel, September 1995.

⁵¹ Siehe hierzu die Dokumentation: Bereiche für einen breitangelegten, erweiterten Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland, in: NATO-Brief (Brüssel), Juli 1995, S. 35.

⁵² Vgl. "The European Union and Russia: The future Relationship", Bericht der EU-Kommission an den Europäischen Rat vom Mai 1995, Brüssel 1995. Der Bericht greift die Positionen des EU-Außenministerrats von Carcassone (März 1995) für eine strategische Partnerschaft mit Rußland auf und verdichtet sie zu einem multidimensionalen Konzept.

konsultiert zu werden. Ausdrücklich einzuschließen in diese Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und Rußland wären Vereinbarungen über die Nichtdiskriminierung Moskaus bei Rüstungsexporten nach Europa und seine Teilnahme an der militärischen Umrüstung der Länder Ostmitteleuropas.

3. Als neue Mitglieder müßten die Länder Ostmitteleuropas zwar voll in die militärischen Strukturen der NATO integriert werden, da sonst innerhalb der Allianz die Gefahr einer sicherheitspolitischen Renationalisierung bestünde. Zugleich muß die Allianz in Friedenszeiten jedoch darauf *verzichten*, in dieser Region *Kernwaffen* und *auswärtige Truppen zu stationieren* (ähnlich wie es bei der deutschen Vereinigung im Hinblick auf die östlichen Bundesländer vereinbart wurde). Die Dislozierung konventioneller Truppen wäre von vertrauensbildenden Maßnahmen zu begleiten, geprägt vom Konzept "struktureller Nichtangriffsfähigkeit".
4. Das Timing *für den NATO-Beitritt* einzelner Länder Ostmitteleuropas wäre zu strecken, um eine Rußland unvorbereitet treffende, "übereilte Erweiterung" (Kosyrew) zu vermeiden. Dies entspricht übrigens aus einer Reihe von Gründen auch genuinem westlichem Interesse. So hat die NATO zwar deutlich gemacht, daß und unter welchen Bedingungen sie sich nach Ostmitteleuropa öffnet; zugleich hat sie es jedoch bislang vermieden, Kandidaten für eine potentielle Mitgliedschaft zu benennen. Hinzu kommt, daß wichtige, mit der NATO-Öffnung verbundene Fragen noch längst nicht geklärt sind und längere Fristen benötigen, z.B. im Hinblick auf die Kosten der Integration, die Herstellung der Vereinbarkeit bei den Waffensystemen, das Problem der Sicherheitsgarantien einschließlich der nuklearen Komponente. Da die Parlamente sämtlicher 16 NATO-Mitgliedstaaten den Beitritt neuer Länder ratifizieren müssen, ist eine rasche Erweiterung ohnehin ausgeschlossen.
5. Eine NATO-Politik der integrierten Strategie, die die Öffnung gegenüber Ostmitteleuropa mit einer engen Vertragsgemeinschaft mit Rußland zu verknüpfen sucht, kann nicht begrenzt bleiben auf die Dimension der Sicherheit im engeren (d.h. militärischen) Sinne. Vielmehr ist sie Teil einer kooperativen Gesamtstrategie des Westens. Im Vordergrund steht dabei die volle Ausschöpfung des Partnerschaftsvertrags EU-Rußland, denn Stabilität in Europa hängt auf Dauer eher von wirtschaftlichen und politischen als von rein militärischen Aspekten ab.
6. Vor dem Hintergrund einer solchen Gesamtstrategie sind enge Beziehungen der EU zu den Ländern des Baltikums (Perspektive der Mitgliedschaft) und zur Ukraine (Vertrag über Partnerschaft und Kooperation) von überragender Bedeutung. Sie beziehen diese Staaten ein in ein dichtes politisch-ökonomisches Geflecht mit den westlichen Demokratien, zu denen Rußland seinerseits ein partnerschaftliches Verhältnis anstrebt. Mit der Anbindung an die EU erhalten die Staaten der Zone zwischen erweiterter NATO und Rußland ein zusätzliches Stück Sicherheit (im erweiterten Sinne), bevor der langfristige und komplexe Prozeß zur Herausbildung einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung abgeschlossen ist.
7. Im Rahmen der kooperativen Gesamtstrategie des Westens ergeben sich neue Möglichkeiten der Einwirkung auf die russische Politik aus dessen neuer Mitgliedschaft im Europarat. Hier sind für die russische Außenpolitik neue Verpflichtungen entstanden: Unterzeichnung der

Europäischen Konventionen über Menschenrechte, über die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten, über das Verbot der Folter sowie unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung sowie über den Schutz von Minderheitengruppen. Weiterhin ist zu unterzeichnen eine europäische Charta über örtliche Selbstverwaltung sowie regionale und Minderheitensprachen. Nicht zuletzt bleibt die ausdrückliche Verpflichtung, "internationale wie auch interne Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen". Die Lage in Tschetschenien bietet hierfür genügend Gelegenheit.

Bei den sicherheitspolitischen Diskussionen mit Moskau muß zweifelsfrei deutlich werden: Die Öffnung der NATO nach Osten ist stabilitätsorientiert und nicht bedrohungsmotiviert. Sie ist eingebettet in eine integrierte Strategie, die Sicherheit in Europa *mit* Rußland organisieren will, die aber im Falle ungünstiger Entwicklungen in Moskau auch die Möglichkeit der Sicherheit *vor* Rußland nicht ausschließt. Es liegt somit entscheidend an Rußland, durch kooperatives Verhalten selbst darauf Einfluß zu nehmen, wie eng sich sein künftiges Verhältnis zur Atlantischen Allianz und zu den Staaten Ostmitteleuropas gestaltet. Dazu gehört auch, daß man in Moskau die NATO nicht in den alten Propagandaklischees vergangener Kalte-Kriegs-Zeiten darstellt, sondern "daß man über die NATO spricht, wie sie wirklich ist".⁵³

6. *Der zeitliche Rahmen*

In den Beziehungen zwischen dem Westen und Rußland gibt es keine verlässliche Eigendynamik - weder in Richtung auf Partnerschaft noch auf neue Konfrontation. Das wechselseitige Verhältnis muß aktiv gestaltet werden. An die Stelle übersteigter Erwartungen muß verstärkt das Kalkül der historischen Voraussetzungen und der legitimen Interessen treten, da entsprechende Fehlperzeptionen Mißtrauen schüren und Ansätze zur Partnerschaft ersticken würden.

Freilich dürfen die Einflußchancen des Westens auf die Entwicklungen in Rußland nicht überschätzt werden. Hier liegt ein gewaltiger Unterschied zu den Ländern Ostmitteleuropas, die als Voraussetzung für ihre EU-Integration tiefgreifende Anpassungen ihres Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssystems vornehmen müssen, wie sie für Rußland kaum in überschaubaren Zeiträumen zu realisieren wären. Die Anbindung Rußlands an westliche Organisationen und die Konstituierung vertraglich verankerter Partnerschaft erhöht jedoch den Preis einer kalkulierten oder fahrlässigen Konfrontationspolitik, nämlich politische Selbstisolierung und wirtschaftlicher Nutzenentgang.

Der Übergang von der Kooperation zu einer vertrauensvollen und belastbaren Partnerschaft bleibt Ziel westlicher Politik. Der Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen kann nur auf der Grundlage einer Übereinstimmung in Grundwerten und Prinzipien der politischen Demokratie, der Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enger wirtschaftlicher Verflechtung gelingen. Entscheidend ist deshalb die Bereitschaft der russischen Führung, das westliche Interesse an Stabilität in ganz Osteuropa ernstzunehmen, die eigene hegemoniale Stellung in der GUS nicht zu mißbrauchen und die Beziehungen zu den Nachbarn im Baltikum und in Ostmitteleuropa zu normalisieren. Eine herausragende positive Rolle wird Rußland auf Dauer nur dann spielen, wenn es darauf verzichtet, aus einem unangemessenen Großmachtdenken

⁵³

So Verteidigungsminister Rühle in einem Interview mit BBC, 14.1.1996.

heraus Sonderrechte zu beanspruchen und Handlungsoptionen abzuleiten, die den eingegangenen internationalen Verpflichtungen widersprechen.

Die größten Chancen, Rußland als berechenbaren und konstruktiven Mitspieler in der europäischen Politik zu gewinnen, verspricht eine langfristig angelegte Strategie mit dem Ziel der Partnerschaft. Ihr Kern besteht darin, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft durch Angebote umfassender Zusammenarbeit für die Außenwelt offenzuhalten - auch dann, wenn die innere Situation des Landes durch unvermeidliche scharfe Widersprüche und Rückschläge belastet ist. Freilich muß dabei berücksichtigt werden, daß sich Rußland politisch und ökonomisch auf *eigenen* Grundlagen entwickeln will und muß. Hierauf berufen sich nicht nur solche - im Wortsinne reaktionären - Kräfte, die Rußland auf einen antiwestlich geprägten Weg von Autoritarismus, Isolationismus und imperiale Restauration zurückstoßen wollen. Auch jene Kräfte, die sich als starkes Gegengewicht gegen die reaktionären Strömungen zum Ziel gesetzt haben, das Land mit westlicher Unterstützung zu modernisieren, denken in diesen Kategorien: weltmarktorientierte Industrie- und Finanzgruppen, demokratische Parteien, reformorientierte Regionalpolitiker, staatsunabhängige Medien. Sie sind die wichtigsten Partner für eine europäische Politik von Interessenausgleich, Wertegemeinschaft und umfassender Interdependenz.

Heinrich Vogel (Hrsg.)

Russia as a Partner in European Politics

Bericht des BIOst Nr. 8/1996

Summary

Introductory Observations

The collapse of communism and the disintegration of the Soviet Union had aroused hopes of a European community of states in which Russia would play a new rôle as a modern democratic state and would finally be able to come out of its traditional seclusion. The reforms of the state and the economy launched under President Yeltsin were expected to develop an impetus of their own that would make the process of opening up towards the West irreversible. The brutality with which the Moscow leadership suppressed the secessionist aspirations in Chechnya, ignoring the shocked reactions of its partners in the West, the outcome of the elections to the State Duma, the President's personnel policy aimed solely at preserving his own hold on power, and the relapse of Russian foreign-policy-makers into categories of a now defunct great power status are putting the confidence of Russia's neighbours in Europe to a stiff test. Doubts about the possibility of a new European partnership with Russia are growing stronger, and the beginnings of disillusionment harbour the dangers of over-interpretation and over-reaction. Evidence of these is to be found both in the Russian and in the Western media. Russia's admission to the Council of Europe has done nothing to change this situation; the probationary period is running.

Against the background of the persisting lability of the domestic structures and political processes in Russia, the present study by a group of scholars from the Federal Institute for East European and International Studies investigates the reasons for these developments, searches for the freedoms of action open to Russian politics and for the options available for Western efforts to prevent the road from toilsome cooperation to true partnership from becoming impassable. The sources used for the study were mainly documents and analyses published in Russia. The findings of numerous works on sub-aspects of the problem complex carried out in the Federal Institute were likewise taken into account in the study.

Findings

1. The ongoing rhetoric of Russian foreign policy reflects the country's extremely difficult domestic situation. Seen in an historical perspective, the current trends appear to be reverting from a centuries-old centralism to a localism that verges on self-disintegration. Whether it will prove possible to channel the new self-awareness of the regions into sturdy federal structures has not yet been decided. At any rate, a growing determination to restore a strong statehood on the domestic scene and to re-assert Russia's claim to

recognition as a great power in the international arena are unmistakable. This pretension is rooted deep in the nostalgia of the former elites - largely identical with today's elites - but actually goes back further to the thinking of the 19th century (balance-of-power and correlation-of-forces calculations). These categories - obsolete as they may be - do not rule out the possibility of non-antagonistic cooperation with the West. The relationship would be more difficult, however, if conceptions of a specific Russian mission in history and of Russian cultural superiority, which have been becoming more prominent recently, should gain widespread acceptance.

2. Since 1993, Russia's foreign policy has manoeuvred itself into a more and more pronounced contrast with the rest of the world. The list of current problems ranges from the conflict in Yugoslavia, via relations with NATO, revision of the CFE Treaty, and ratification of the START II Treaty, to Russia's refusal to review its legally untenable position on the Kuril Islands issue in the interest of normalizing relations with Japan. Russia's attitude in its relations with the states of the CIS is becoming more and more assertive, even openly combative in the context of energy-policy interests such as those in the Caspian Sea. Long before the change of incumbent in the office of Foreign Minister, Russia's foreign policy was already reverting to old syndromes, complexes and stereotypes (references to Russia's being essentially different, insinuations that the West was pursuing a containment and isolation strategy towards Russia). Such conceptions take their origin from the same geopolitical argumentation patterns and categories in which the debate about national interests is being carried on in Russia today. The feud between "Atlanticists" and "Eurasians" is a thing of the past, nationalists and "realists" have established their positions.
3. Insistence on independence, indeed on detachment from the West, is hardly controversial any more, while on the other hand the consensus on the priority objective of Russian foreign policy has consolidated: "active and fully-entitled participation in the shaping of the world order as a great power" (Kozyrev, 1993). Prestige mentality and a traditional inability to compromise are placing an increasing burden on Russia's relations with the outside world, but there are as yet few voices raised in Moscow to point out the associated dangers of self-isolation. The lack of a clear division of powers and of institutionalized procedures has led to a situation in which important foreign-policy decisions are being taken within a closed circle which comprises not only the institutions and officials vested with authority by the Constitution. The real decision-making process is influenced by back-stage lobbies (to name but a few the security apparatuses, the energy complex, the arms industry, and the financial groups). However, this observation by no means implies the existence of deliberate foreign-policy strategies. In the light of numerous cases in which different apparatuses have sent out contradictory foreign-policy signals, there is more reason to doubt whether Russian foreign policy is capable of formulating any consistent strategy at all.
4. There remains a patent discrepancy between the consensus on aspirations to a great power rôle and the sobering experience of economic and financial weakness. Caught up between

the resulting domestic conflicts, Russian foreign policy is likely in the future to become more opportunistic and even less calculable, even if the regional priorities are clear: the focus of active attempts to gain influence is on Russia's partner countries in the CIS. In this context bilateral relations are likely to remain the general rule for some time, since persisting divergences within the CIS are preventing the conclusion of workable multilateral agreements. Above and beyond this immediate forefield, Russian foreign policy is following on from where the Soviet era came to an end: the basic rivalry with the USA remains, as is evident not only from the debates about the major disarmament treaties. Russia's involvement in the Bosnian conflict is a further attempt to gain profile, while the Near East has receded into the background somewhat by comparison with the issue of control over the energy resources in Central Asia. Russia's willingness to cooperate with Iran, Iraq and India (at the cost of conflict with the USA) and its rapprochement with the People's Republic of China are probably motivated more by short-term export interests than by any long-term considerations.

5. The limits to the re-embrace of the foreign-policy perceptions and behaviour patterns of the Soviet era will probably be reached when these clash with the irreversibly commuted basics of a Russian society that is more open in terms of its economic and information expectations, i.e. when they come up against the interests of the new economic elites and of society as a whole. Its peculiar post-Soviet pluralism lends politics and the economy in Russia a certain measure of stability. At the same time, however, there are unmistakable consolidatory trends towards a system characterized by monopoly structures and interventionism. The greatest potential uncertainty, also for the future course of foreign policy, lies in the fact that a democratically legitimated president who is reducing the other democratic institutions to a minimum or subordinating them to himself in the name of order and efficiency can reckon with broad public approval. It is by all means possible that an alliance of anti-democratic/populist forces could emerge, with a new leadership class bent on authoritarian rule, which could over-rate its own capabilities in foreign policy, too.
6. A look at its economic and military resources reveals that Russia would not be in a position to live up to the rôle of a great power capable of global activity. In this context, resources must be defined not only as economic factors (production capacities, available raw materials, energy sources) but also as political factors (a properly functioning political and legal system, central authorities able to assert themselves over non-conforming interest groups). The after-effects of the amputation of traditional supplies and financial sources with the demise of the Soviet Union have by no means been eliminated. The economic contraction process that has been under way since 1990 is the result of the accumulating consequences of transformation-induced recession and inconsistent stabilization policy. But there is no way that the investment backlog of decades can be made up in the short term, no way to reverse the associated technological obsolescence of the infrastructure and the production facilities.

7. In the short term, Russia's economic potential is sufficient to support power positions in a regional framework only. Contrary to recent prognoses, a spectacular turn-around in the development of overall economic production is not to be expected. In terms of the absolute magnitude of its gross national product, Russia will, for the foreseeable future, probably qualify only for a place among the middle-ranking economic powers such as France or Brazil. Despite their unique immensity, the country's national resources are able (via their function as a bail for international loans) only to keep the Russian economy from going under, and its high-tech potential does not have an adequately broad range of internationally competitive top-quality products to offer. Thus its resources do not provide sufficient foundation for a self-sustaining rebound and for the necessary across-the-board modernization. Since it is only a matter of time before the raw materials boom peters out, alternatives might be sought in a re-integration of energy reserves and human resources within the framework of the CIS. Of course, such a strategy would involve considerable foreign-policy risks, so that there is reason to hope that the Russian leadership will choose the option of domestic reforms and of attempting to catch up with progress being made world-wide in the processing industry and the services sector. This is the only way for it to eventually succeed in making the country an interesting prospect for foreign investment on a large scale.
8. For the time being, Russia's claim to a prominent rôle in international politics will continue to be backed up only by its still considerable military potential and thus carries on from the tradition of Soviet post-war politics as a "one-dimensional power", i.e. one without an economic and technological substructure. The dissolution of the Soviet Union has reduced the region's military structures directly by dividing up the armed forces among the successor states and indirectly via economic decline. The Russian Federation is still the strongest military power in Europe and Asia, but to maintain this position it would have to shift its budget focus significantly towards more expenditure on arms and defence. All that is feasible in financial and technological terms is for Russia to retain its capability to launch a nuclear second strike and thus to keep its status as a nuclear superpower. The remnants of the Soviet army that had been built up for a global-scale, potentially nuclear war are ill-suited, whether in terms of training, equipment or structures, for the kinds of conflict that can be envisaged occurring today. The much-discussed reform and re-equipment of the conventional armed forces into mobile, high-impact combat units is beyond the country's financial means; it is not even being consistently planned. The research necessary for the development of new weapons systems also faces a doubtful future, with irreversible consequences for the equipment available to the Russian armed forces until well into the first decade of the next century. In the medium term, Russia is likely to lose the capability to develop and produce high-tech weapons systems and is thus on its way to becoming an arms importer.
9. Even if the visions of the Russian elite today are still geared towards the restoration of Russia as a super-regional great power, if they were to adopt a more rational approach the option of integration into the international alliance systems could gain in plausibility. Foreign-policy bluffs such as those of recent years, with threats of a relapse into dictatorial

systems or the take-over of power by adventurers à la Zhirinovskiy, cannot be repeated ad infinitum. For this reason, the attitude of the West could be a decisive factor in Russia's definition of its foreign and security-policy positions. The West must help Russia's policy-makers to dispense with wishful thinking and ancient perceptions of being threatened. For the foreseeable future diverse, even contrary approaches are likely to exist side by side in Russian politics: elements of authoritarianism and liberty, market-economy and interventionist approaches, insistence on centralized power and demands for regional autonomy, traditional great-power posturing and pragmatic realpolitik.

10. The West's opportunities for influencing Russian politics and the evolution of a Russian model of democracy and pluralism are limited. The emergence of a strong and efficient state power is by all means in the interests of Russia's European neighbours. Most important, of course, is that Moscow remains committed to the fundamental democratic consensus (on the rule of law, respect for human rights, and the development of a multi-party system with free democratic elections) in order to strengthen the confidence that there are adequate counter-weights to preserve the balance even in the face of authoritarian allurements. As long as the foundations of Russian statehood have not yet been properly cemented, clear messages of criticism must be transmitted whenever mutually agreed principles are seriously violated. This will on the one hand make the West's response more calculable for Russia while on the other hand heightening the Russian political leadership's sense of responsibility, as it would then be able to better assess the cost and benefit of its own actions. Beneath the official level of diplomatic acts and economic inter-dependences, cooperation with Russia must be placed on a broad foundation of social and cultural contacts, at the regional level, too. This is the only way to make public opinion in Russia realize that the greatness and influence of a country are nowadays gauged by the modernization it has achieved, by its economic competitiveness and by its ability to engage in political cooperation, and not by the number of divisions it keeps under arms. As a former military great power, Russia bears a special responsibility for cooperating in the implementation and further evolution of the great disarmament projects (START II, CFE, chemical weapons, "Open Skies") and in preventing the proliferation of nuclear materials and technology. Complications in the course of this cooperation to date should not be interpreted as a fundamental about-turn back to the confrontation policies of Cold War days. In particular Russia's participation in crisis management efforts in Yugoslavia can be seen as a hopeful sign of continuity in cooperation with the West.
11. The security partnership into which the West would like to enter with Russia is turning into a balancing act between the twin aims of finding a rôle for Russia which would give it co-responsibility for the new European peace order in line with its prominent importance while at the same time integrating the countries of East Central Europe into the Euro-Atlantic structures. The excitement which this topic has generated belies the fact that the admission of further members to NATO is only a long-term prospect. The intensity of the debate can be explained only in the context of the forthcoming elections to the Russian State Duma, various candidates having been exploiting the issue to build themselves a

patriotic profile. Possible options for the resolution of the problem could be: strengthening of the OSCE as an instrument for preventing conflicts and keeping the peace (but without placing it above NATO or the EU in any way), explicitly stretching the timetable for possible admission of new members to NATO, conclusion of a treaty on political and military cooperation between NATO and Russia before further steps are taken to admit new members, a declared renunciation of any plans to station nuclear weapons or foreign troops on the territory of new members, intensification of the EU's relations with the countries of East Central Europe, the Baltic region, and Ukraine, and, last but not least, insistence on the extension of the security-policy agenda to non-military problem areas.

12. Russia as a centre of gravity for developments in the Eurasian region is in no way dependent on being integrated into Western organisations such as the EU or NATO and, given the devolution of sovereignty this would involve, is probably not even interested in such an option. On the other hand, the opportunities provided by closer economic links in the longer term (e.g. in the form of the institution of a free trade area) would generate strong incentives to keep the country open and to continue with systemic reform. In the long run, stability in Europe will depend more on economic and political than on military aspects. In this light, the nature of Russia's future relations with the European integration communities and their member states becomes clear: the immediate aim must be to systematically extend and expand cooperation, which up to now has been selective and easily upset. The solution of pressing super-regional problems (e.g. accident-prone nuclear power plants, organized crime, energy supplies, the CIS countries' debts to Russia) brooks no delay. The transition from cooperation to a trusting and stable partnership remains a goal of Western policy. Foreign and security-policy interests can be reconciled only on the basis of mutual understanding on the basic values and principles of political democracy, compatibility of economic systems, and close economic ties. The decisive factor is thus the willingness of the Russian leadership to take the West's interest in stability in all of Eastern Europe seriously, not to mis-use its own hegemonic position within the CIS, and to normalize Russia's relations with its neighbours in the Baltic region and in East Central Europe. In the long term, Russia will be able to play an outstanding positive rôle only if it relinquishes its inappropriate great-power mentality and abstains from demanding special rights and deriving from delusions of grandeur options which run counter to the international obligations to which it has given its commitment.