

Innenpolitische Restauration und außenpolitische Annäherung – Russlands Gratwanderung in Europa

Das Ende der Transformationsperiode

Mit den Parlamentswahlen vom Dezember 1999 und den Präsidentschaftswahlen vom März 2000 ist der Transformationsprozess zum Abschluss gekommen. Mehr noch, wir befinden uns im ersten Jahr eines neuen Entwicklungsabschnitts, dem *zwei Modernisierungsprojekte* vorausgingen. Das erste, unter Gorbatschow begonnene, leitete die Öffnung und den Umbau der sowjetischen Gesellschaft ein und sprengte die bipolare Nachkriegsordnung. Obwohl nicht intendiert, war die Auflösung der Sowjetunion die konsequente Folge, mit der das erste Projekt endete und das nachfolgende unter Präsident Jelzin begann.

Der Systemwechsel 1991 und die schroffe Eliminierung politischer Gegner 1993, zu denen auch die Reformkräfte der Perestroika zählten, eröffneten für die Träger des *zweiten Modernisierungsprojektes* anfangs einen unerwartet weiten politischen Handlungsspielraum, der sich allerdings durch objektive wirtschaftliche Umstände und fehlende humane Ressourcen wieder verengte. Dessen ungeachtet wurden in der zurückliegenden Dekade die Fundamente für die demokratische und marktwirtschaftliche Umgestaltung der postsowjetischen Gesellschaft errichtet.

Obwohl beide Projekte fragmentarisch und viele der gesetzten Ziele unerfüllt blieben, hat sich das Land in den zurückliegenden 15 Jahren der Transformation radikal verändert. Gegen Vorwürfe, es sei nur eine „Fassadendemokratie“ entstanden, kann die These gehalten werden, dass sich realiter seit 1993 demokratisch legitimierte Institutionen und Verfahrensregeln herausgebildet haben.

Die Ergebnisse der ersten beiden Modernisierungsprojekte sind im besten Fall ambivalent. So führte einerseits die politische und wirtschaftliche Dauerkrise der vorangegangenen Jelzin-Ära zwar zur wirtschaftlichen und sozialen Verelendung eines Großteils der russischen Bevölkerung und verstärkte bereits vorhandene regionale Entwicklungsunterschiede extrem. Umso überraschender war aber andererseits, dass diese Tendenzen sich nicht zu einer systemischen Krise zusammenbrauten oder sich in scharfen politischen Konflikten entluden. In der zurückliegenden Periode müssen demnach gesellschaftliche Kräfte und normative Übereinkünfte am Werk gewesen sein, die stärker als jene Krisen und Konflikte den Zusammenhalt der Föderation bewirkten und ihre wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Umgestaltung akzeptierten und allmählich vorantrieben.

Denn augenscheinlich haben die im Umgestaltungsprozess entstandenen Institutionen der postsowjetischen Ordnung die schweren Krisen ausgehalten.¹ Und als Ergebnis der marktwirtschaftlichen Reformen hat sich die russische Gesellschaft nicht nur in eine oligarchische Kaste immens Begüterter und in die verelendete Mehrheit der Bevölkerung

1 Vgl. die von der Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau zusammen mit russischen Forschungsinstituten durchgeführten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, u. a.: Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau: Studien und Analysen – Herrschaft und Gesellschaft im neuen Russland: Russische Identität. Werte, gesellschaftliche Vorstellungen und politische Identifikation im postsowjetischen Russland. Moskau, September 1998. Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau/Russisches Institut für nationale und soziale Fragen: Mass consciousness of the Russians during the period of social transformation: reality versus myths. Moskau, Januar 1996. Dies.: Russians about Russia, The perception of Russians of their country in the 20th Century and their hopes for the future. Moskau, November 2000. Vgl. auch Eberhard Schneider: Die russische Staatsdumawahl 1999. In: BIOst 3/2000

geteilt. In diesem rasanten gesellschaftlichen Differenzierungsprozess hat sich auch außergewöhnlich schnell, spätestens ab 1996/97, als stabilisierendes Element eine relativ starke Mittelklasse gebildet.² In ihrer Zusammensetzung, im Status und in normativen Fragen reflektiert diese neue Mittelklasse sowohl die spezifischen Milieubedingungen ihrer eigenen Entstehung, als auch charakteristische russische Traditionen, Werte und Verhaltensweisen wie sie sich vor und nach der Revolution 1917 ausgebildet haben. Und wie die übrigen Mittelklassen dieser Welt, ist auch die russische wertkonservativ. Die soziale Frage ist ihr kein brennendes Anliegen, sie gibt sich patriotisch und befürwortet eine Politik des „law and order“. Sie zeigt wenig Verständnis für ideologische Auseinandersetzungen und lehnt eigenes Engagement in politischen Organisationen und Parteien ab. Sie definiert politische Konflikte als ihren Interessen abträglich und kann sich allenfalls für berechenbare und allmähliche Veränderungen des politischen Status quo erwärmen.

Diese Mittelklasse³ hat nachhaltig die beiden letzten Wahlen mitentschieden und bildet die gesellschaftliche wie politische Basis einer auf Rechtsstaatlichkeit, staatliche Effektivität, Bewahrung der inneren Sicherheit und Integrität des Landes, Patriotismus, politische Stabilität und internationale Anerkennung abzielenden neuen politischen Ordnung und Identität. Sie hat Wladimir Putin zum Präsidenten gewählt und zuvor die ihm nahe stehende politische Bewegung Edinstwo/Einheit zur zweitstärksten politischen Kraft aufsteigen lassen.

Auch in der Wirtschaft zeigten sich am Ende des zweiten Modernisierungsprojektes Anzeichen, die auf ein Ende des jahrzehntelangen wirtschaftlichen Abschwunges hinwiesen. Etwa bis 1997 befand sich die Wirtschaft im freien Fall, erreichte gegen Ende des Jahres die Talsohle und zeigte aufgrund des Importsubstitutionseffektes der „Finanz- und Bereinigungskrise“ vom August 1998 deutliche Aufschwungstendenzen. Die Wirtschaft stabilisierte sich im ersten Halbjahr 1999 auf niedrigem Niveau. Aber ab dem Herbst 1999 kam es zur Belebung von Produktion und Investitionen. Zwar ist es noch zu früh, von einer nachhaltigen wirtschaftlichen Belebung zu sprechen, zumal die erforderlichen Reformschritte im Steuer-, Zoll- und Finanzwesen nur unvollkommen eingeleitet wurden. Aber die wirtschaftlichen Indikatoren für 2000 belegen, dass die industrielle Produktion seit zwei Jahren ununterbrochen wächst und sich das Investitionsklima verbessert hat. Das Bruttosozialprodukt stieg auf über 7 Prozent. Die Inflation pendelte bei zirka 20 Prozent, aber die Währung blieb stabil und die Reallöhne und damit die Nachfrage stiegen. Die Handelsbilanz weist 2000 mit etwa 60 Milliarden US-Dollar den höchsten Überschuss seit Jahren aus. Im Vergleich dazu bewegten sich während der Sowjetperiode die Handelsbilanzdefizite bei zirka 10 Milliarden US-Dollar. Für 2001 wird ein Wachstum der industriellen Produktion um fünf Prozent angepeilt und das Bruttosozialprodukt soll um vier Prozent wachsen.

Aber zwei Faktoren trüben das Bild: erstens, die hauptsächlich über russische Offshore-Unternehmen abgewickelte andauernde Kapitalflucht. Nach jüngsten Angaben des russischen Finanzministeriums flossen seit Anfang der neunziger Jahre ungefähr 250 Milliarden US-Dollar auf westliche Bankkonten. Zweitens, die Außenverschuldung. Sie beträgt ungefähr 150 Milliarden US-Dollar und um sie zu bedienen, müssen zirka 25 Prozent des Budgets für den jährlichen Schuldendienst aufgebracht werden. Bleiben die Umstrukturierungsverhandlungen mit internationalen Gläubigern erfolglos, wird selbst unter günstigsten internen und externen Voraussetzungen, wie Preisstabilität, anhaltende

2 Ca. 35 % der Bevölkerung zählten sich subjektiv vor 1998 dazu; nach der Finanzkrise ging die Zahl drastisch auf ca. 15 % zurück und liegt heute bei ca. 33 %.

3 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau: Studien und Analysen – Herrschaft und Gesellschaft im neuen Russland: Die Mittelklasse in Russland. Moskau, November 1998. Vgl. auch die Bestätigung und Aktualisierung der Umfrageergebnisse durch eine Studie von VSTIOM, Sommer 2000

Binnenkonjunktur und Ausbleiben von regionalen Finanzkrisen und von dramatischen Preiseinbrüchen bei Energie und Rohstoffen, die akkumulierte Schuldenlast in den Jahren 2003/2004 einen drastischen Umbau des Budgets erfordern.

Seit Mitte der neunziger Jahre formiert sich eine postsowjetische politische Kultur und Identität. Erstmals können wir davon sprechen, dass eigenbestimmte nationale Interessen auf Basis der neuen Bedingungen identifiziert werden können. Schrittweise wurde die Integration von Sektoren der russischen Wirtschaft in den Weltmarkt auf den Weg gebracht.⁴

Im Rahmen dieser Entwicklungen und seit der Überwindung der Finanz- und Währungskrise vom August 1998 können wir die Formierung eines *dritten Modernisierungsprojektes* beobachten. Paradoxerweise wurde dieses Projekt 1999 von der Allianz regionaler und zentristischer Kräfte gegen die damalige Jelzin-Regierung entworfen. Es stellte auf zwei Ziele ab, nämlich zum einen auf die industrielle, technologische und infrastrukturelle Erneuerung des Landes durch Mobilisierung seiner endogenen Innovationspotenziale. Zum anderen sollte die Dominanz des Politischen wiederhergestellt, die partikularen Interessengruppen aus politischen Entscheidungsprozessen eliminiert, die staatliche Autorität gefestigt und der Korruption Einhalt geboten werden. Die Erledigung dieser Aufgaben fiel jedoch dem im März 2000 gewählten Präsidenten Wladimir Putin zu.

Konturen des dritten Modernisierungsprojektes: Konsolidierung des Staates, Realignment der politischen Parteien und die Begrenzung partikularer Interessen

Die Transformation ist vorbei, nun erfolgt die Neuordnung und Abstimmung der Beziehungen zwischen den Institutionen, damit parziell aber auch die *Restauration der vormaligen im Kontext der neuen Bedingungen*.

Angesagt ist die Begradigung von Fehlentwicklungen aus den wilden Konstitutionsjahren des postsowjetischen Russlands, nämlich die Abgrenzung von Kompetenzen staatlicher Organe, aber auch die Neuausrichtung gesamter Politikbereiche, die vorher unbearbeitet blieben. Die Auswüchse des „asymmetrischen Föderalismus“ werden beschnitten. Der Aufbau eines kompetenten Staates, die technologische Modernisierung der Industrie und Infrastruktur, die Förderung des eigenen Innovationspotenzials durch Verbesserung von Bildung und Ausbildung, die Schaffung sozialstaatlicher Regelungen zum Schutz der Beschäftigten sowie das schrittweise Heranführen Russlands an die Europäische Union sind Herausforderungen der Zukunft, die eine berechenbare, pragmatische und auf Ausgleich mit westlichen Ländern abzielende Politik erfordern. Ein Kurswechsel in der russischen Europapolitik ist spätestens seit Herbst 1999 beobachtbar: Indizien für einen profunden Wandel sind beispielsweise der sich anbahnende Dialog über Kaliningrad, Verhandlungen über die langfristige Sicherung der Energieversorgung Europas, aber auch fundamentale Veränderungen in den Einstellungen von Teilen der russischen Außen-, Sicherheits- und Kommunikationselite zu Europa, wie jüngste Umfragen verdeutlichen.⁵ Die verbesserten bilateralen Beziehungen zu Deutschland sind ein wichtiger Faktor zur Beförderung des Annäherungsprozesses, über den letztlich auch die Modernisierungsimpulse für das Land fließen sollen. Denn aus eigenen Kräften ist das Modernisierungsprojekt nicht zu realisieren.

Allein für die Modernisierung der morschen Infrastruktur im Energiebereich müssten hohe Milliardenbeträge aufgebracht werden. Ähnlich sieht es in anderen Sektoren aus: im Bildungswesen, bei der medizinischen Versorgung der Bevölkerung oder im Transportwesen.

4 Vgl. Russlands Perspektiven. Kritische Faktoren und Entwicklungen bis 2010. In: BIOst 25/1999. Peter W. Schulze, Hans Joachim Spanger: Die Zukunft Russlands. Staat und Gesellschaft nach der Transformationskrise. Frankfurt 2000

5 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau, Sinus München: Studien und Analysen – Herrschaft und Gesellschaft im neuen Russland: Die russische Kommunikationselite 2001. Moskau, März 2001

Das russische Verkehrswesen, hauptsächlich die Eisenbahn, ist hoffnungslos veraltet und selbst bei einer moderaten Zunahme des Güterverkehrs reichen ab 2005 die vorhandenen Lokomotiven nicht mehr aus, den Transport über die Schiene zu bewerkstelligen. Die Netze der inländischen Energieversorger können die potenziell verfügbaren Kapazitäten nicht mehr durchleiten. Die russische Luftfahrt muss in den nächsten Jahren mehrere tausend Flugzeuge ihrer nahezu 30 Jahre alten Luftflotte ersetzen. Der Umbau und die waffentechnische Modernisierung der russischen Streitkräfte werden Milliarden kosten.

Addiert man all diese Faktoren und Kosten, so ist es höchst unwahrscheinlich, dass Russland über die Mittel verfügen wird, die anstehende Modernisierung aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Selbst wenn es gelingen sollte, der Kapitalflucht Einhalt zu gebieten und durch eine Reform des Bankwesens das Vertrauen der Sparer und ausländischer Anleger wiederzugewinnen, wird das Land auf Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten angewiesen sein. Dies wird eine bestimmende Determinante der russischen West- und Europapolitik bleiben.

Ob diese Anforderungen jedoch eingelöst werden, wird nicht allein von Russland abhängen. Zwischen vollmundigen Strategieerklärungen der Europäer und unschlüssigen Einschätzungen auf amerikanischer Seite, dass auch eine Welt ohne Russland vorstellbar sei, manifestiert sich die westliche Ratlosigkeit, wie man mit diesem Land umgehen soll. Westliches Zaudern wurde bereits einmal, Anfang der neunziger Jahre, zum Faktor politischer Frustration und antiwestlicher Sentiments unter russischen Intellektuellen. Illusionen auf eine schnelle Aufnahme des Landes in die westliche Gemeinschaft wurden damals arg enttäuscht. An Stelle dessen sah man sich mit Ausgrenzungsstrategien (Osterweiterung der NATO) ab 1994 konfrontiert.

Obwohl in der ersten Phase der Amtszeit Putins, übereinstimmend mit der Jelzin-Ära, die Innen- und Wirtschaftspolitik im Vordergrund stand, sind auch Kursberichtigungen in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik sichtbar. Im Unterschied zum Beginn der neunziger Jahre kann die russische Politik heute auf Grundlagen zurückgreifen, die in der Transformationsperiode geschaffen wurden, nämlich

- auf eine robuste und gesellschaftlich akzeptierte politische Ordnung, die ein geringes Maß an Legitimation zu benötigen scheint, sie hat zwar wenig mit westeuropäischen Demokratien gemein, umreißt aber für die Russländische Föderation den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen sich die weitere Entwicklung vollziehen wird,
- auf die nahezu abgeschlossene Privatisierung und die tendenziell erfolgreiche marktwirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaft sowie deren sektorale Integration in den Weltmarkt,
- auf eine differenzierte Gesellschaft, die Produkt der wirtschaftlichen Umgestaltung ist und beginnt, sich in Verbänden, Parteien und Interessengruppen zu formieren, also jene entscheidenden „intermediaries“ erzeugt, die gesellschaftliche Interessen artikulieren,
- auf entideologisierte und zudem gesellschaftlichen wie sozialen Belangen gegenüber extrem indifferente Herrschaftseliten in Wirtschaft, Administration und Politik, die die sowjetische Haut längst abgestreift haben und auf Erfahrungen eines nahezu zehnjährigen brutalen Überlebenskampfes unter den chaotischen Bedingungen der Transformation zurückblicken,
- auf die erstaunliche Fähigkeit dieser Herrschaftselite, sich rasch an Veränderungen in den Machtkonstellation anzupassen und sich jeweils neu zu konstituieren und
- auf einen robusten Herrschaftskonsens unter den funktionalen Teileliten, der die wesentliche Voraussetzung für die relativ konfliktarme und rasche Transformation des

Landes war. Dieser Konsens ist auch deswegen so ausgeprägt, weil führende Kader aus der vormaligen Komsomolzenbewegung hervorgingen.

Diesem Konsens zur Machterhaltung der „administrativen und politischen Teileliten“ entsprechen in der russischen Gesellschaft konservative, am Status quo ausgerichtete Grundströmungen. Es scheint, dass sich die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung trotz wirtschaftlicher Not und sozialer Misere mit dem Bestehenden arrangiert hat. Sie befürwortet weder ein Zurück in die repressive, aber soziale Geborgenheit des alten Systems, noch unterstützt sie autoritäre Lösungen für die Zukunft.

Im Milieu dieser Bedingungen sind von der Präsidentialregierung die Aktionsfelder und Hauptlinien des dritten Modernisierungsprojektes seit März 2000 abgesteckt worden:

- Neuordnung des Staatsaufbaus und Stärkung des Zentralstaates im Zeichen der Machtvertikale (Begrenzung des Einflusses von oligarchischen Interessensgruppen und Ausschaltung der regionalen Machtelite aus der Politik, Konstitution einer breiteren gesellschaftlichen Basis zur Stärkung und Legitimation politischer Macht, Neugestaltung des Parteiensystems, Modifikation des Wahlrechtes, Schwächung der parlamentarischen Opposition und Etablierung verbindlicher und einheitlicher Rechtsnormen),
- Modernisierung und Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der russischen Wirtschaft,
- Sicherung sowie Durchsetzung nationaler Interessen in der internationalen Politik auch gegen den Widerstand der westlichen Staatengemeinschaft und
- Überwindung der tendenziellen Selbstisolation in Europa und Restitution Russlands als anerkannte und berechenbare Großmacht.

Im Vergleich zur gesamten Jelzin-Ära sind die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine zielgerichtete Reformpolitik und für die Durchsetzung der Staatsziele so günstig wie nie zuvor. Es gibt kaum noch eine nennenswerte Opposition gegen die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe, denn

- die Staatsduma wie der Föderationsrat sind in die Machtvertikale eingegliedert,
- die regionale Elite ist aus der nationalen Politik verbannt,
- die verbliebenen oligarchischen Gruppen sind aus der Politik eliminiert worden oder haben sich hinter dem Präsidenten geschart und
- letztlich erlebt das Land seit 1999 einen wirtschaftlichen Aufschwung.

Erstmals seit Beginn der Transformationsperiode ist die beherrschende Stellung der nationalistisch-populistischen und kommunistischen Kräfte gebrochen worden. Sie haben in der Dritten Staatsduma nicht mehr die Mehrheit, sodass sich Präsident und Regierung auf einen starken parlamentarischen Block der politischen Mitte stützen können, nämlich auf die neue „Partei der Macht“, Edinstwo/Einheit. Die Konstitution eines regierungskonformen Machtblockes beinhaltet, dass die Duma wesentlich konstruktiver bei der Gesetzgebung mitarbeiten konnte als bisher. Allein dieser Faktor wird zur Stabilität des politischen Systems beitragen und positive Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben. Hingegen wird diese Duma kaum vorsichtige Korrekturen an der propagierten Machtvertikalen auf den Weg bringen oder den föderalen Ausbau des Staates fördern. Eher wird das Gegenteil eintreffen: Weil die Regierungspartei Edinstwo ihren Erfolg ausschließlich dem Präsidenten verdankt, ist sie auf Gedeih und Verderb vom Wohlwollen des Präsidenten abhängig. Mit Hilfe wechselnder Koalitionen soll sie in der Duma die erforderlichen Mehrheiten beschaffen, damit Gesetzesinitiativen des Kreml angenommen werden. Hierin liegt für den noch schwachen Parlamentarismus eine große Gefahr. Denn die Duma könnte zum Instrument und Claqueur der Präsidentialregierung verkümmern.

Zweitens war schon erstaunlich, dass die regionale Elite, die in den zurückliegenden zehn Jahren die nationale Politik entscheidend mitbestimmte, innerhalb eines halben Jahres aus dem engeren Zirkel der Macht hinausgedrängt werden konnte. Sie leistete als einzige offenen Widerstand gegen die Restrukturierung der Föderation, konnte aber gegen die Allianz von Präsidentialadministration und Staatsduma letztlich nichts ausrichten. Der Widerstand der regionalen Elite ist gebrochen; die Parlamentarier entpuppten sich mehrheitlich als Zentralisten. Aus dem Föderationsrat ist in der neuen Zusammensetzung eher eine Arbeitskammer der Regionen geworden. Den Gouverneuren wurde eine mehr symbolhafte, repräsentative Gunst zuteil: Sie tagen im neu geschaffenen konsultativen Gossowjet. Diejenigen aber, die als nächsten konsequenten Schritt die Einsetzung der Gouverneure durch den Präsidenten gefordert und erwartet hatten, sahen sich getäuscht. Anscheinend sollen die regionalen Administrationen eine wichtige Stabilisierungsrolle innerhalb einer bundesstaatlich eng definierten Autonomie beibehalten.

Drittens ist die politische Macht der oligarchischen Gruppen gebrochen. Sie sind zum integralen Element des Konstitutionsprozesses einer neuen Herrschaftsstruktur geworden. Bisher war der Russische Unternehmer- und Industriellenverband eher ein Refugium für ehemalige Sowjetdirektoren und verfügte kaum noch über nennenswerten Einfluss. Auf Aufforderung des Präsidenten traten im Herbst 2000 die verbliebenen oligarchischen Gruppen der ersten Stunde, aber auch die neuen Wirtschaftsführer in den Verband ein. Damit verfügen die Wirtschaftsgruppen nun über ein Instrument und Forum zur geregelten Beförderung ihrer Interessen. Zugleich ist so ein wichtiger Baustein für die Entfaltung der *korporatistischen Gesellschafts- und Herrschaftsstruktur* geschaffen worden.

Abgesehen vom schier unlösbaren, aber nicht systembedrohenden Konflikt in Tschetschenien und der schleichenden Destabilisierung Zentralasiens haben Regierung und Präsident nach Eindämmung des Balkankonfliktes auch in der Außen- und Sicherheitspolitik ausreichend Handlungsspielraum.

Dass dennoch die russische Politik auf der Stelle zu treten scheint und sich mit Zukunftskonzeptionen schwer tut, muss daher andere Gründe haben. So zum Beispiel, dass die Konstitution der eigentlichen Machtgruppe um den Präsidenten noch nicht abgeschlossen ist. Abgesehen vom zügig durchgezogenen staatlichen Restrukturierungsprojekt zwingen Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen der neuen Machtelite die Politik eher in einen seitlichen Krebsgang, als dass die eingangs genannten Herausforderungen der wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Erneuerung in Angriff genommen werden.

Umgruppierung der Machtelite und Paradigmenwechsel

Ein Charakterzug zeichnet die russische Politik speziell aus: Sie ist nicht nachtragend, sondern gewohnt, die Grenzen des politisch Opportunen exzessiv auszuschöpfen. Weil Duma- und Präsidentschaftswahlen eindeutige Mehrheitsverhältnisse erbrachten, begannen unverzüglich Absprachen zwischen den verfeindeten Lagern. Denn für die politischen Parteien und Bewegungen in Russland zählt nur eines: die Teilnahme an der Macht zu sichern. Da normative Grundüberzeugungen in der russischen Politik – bis auf die Kommunisten und Neoliberalen – kaum oder nur schwach ausgeprägt sind, sind rasche politische Wenden nicht ehrenrührig, sondern Indiz für realpolitische Einsichten und zügiges Handeln.

Loyalität wird honoriert und im weiten Geäst des postsowjetischen Herrschaftsbaumes finden sich genügend Positionen für ehemalige Gegner. Die Liberalen, insbesondere ihre Leitfigur, der junge frühere Premierminister Sergej Kirienko, überschlugen sich nahezu im Eifer, auf den rollenden Zug des Präsidenten Putin aufzuspringen. Kirienko wurde, wie zu erwarten, belohnt und zum Generalgouverneur für den interregionalen Verwaltungsraum

Wolga ernannt. Die übrigen „Generalgouvernements“ wurden mit Vertrauten des Präsidenten aus dem Bereich der inneren Sicherheit oder mit Militärs besetzt.

Die Konstitution einer neuen Machtelite geht also einher mit Umgruppierungen der bestehenden politischen Kräfte und ist als Prozess keineswegs abgeschlossen. Die neue Machtelite ist heterogen und von scharfen Konfliktlinien durchzogen. Hierin liegt ein wesentlicher Grund, dass Reformprojekte nicht zügiger angegangen und umgesetzt werden. Wenigstens drei Gruppierungen sind erkennbar:

0. die Mitglieder der „Familie“, die den Aufstieg Putins orchestrierten und in der Kremlverwaltung, in der Regierung und in der Wirtschaft noch über erheblichen Einfluss verfügen,
0. die Kräfte aus der inneren Sicherheit, aus dem Militär, aus dem Energiesektor und vor allem aber aus den Vertrauten Putins, die mit ihm früher in St. Petersburg zusammengearbeitet haben, und
0. eine kleinere an Einfluss stetig verlierende Gruppe von liberalen Wirtschaftstheoretikern, die bereits in der Jelzin-Ära maßgeblich die Wirtschaftspolitik konzeptionell dominierten und mit Anatolij Tschubais verbunden sind.

Die Wirtschaftsführer großer Konzerne wie Gasprom, Lukoil, Yukos, Uralmasch, Avtomas, der Alpha Bank oder der MIG-Gruppe gehören nicht zur politischen Machtelite im engerem Sinn. Im Gegensatz etwa zu den früheren Politoligarchen vom Schlage Gusinskij oder Beresowskij haben die Führer dieser Konzerne auch in der Vergangenheit eher versucht, ihre Geschäftsbeziehungen über institutionalisierte Lobbystrukturen durchzusetzen. Sie wurden selbst nicht zu Akteuren der russischen Politik. Beispielsweise hat der Energie- und Brennstoffbereich wichtige Schaltstellen in der Regierung immer mit eigenen Leuten besetzen können.

Der Wechsel in der Machtelite vollzieht sich geräuschlos. Wie einflussreich die verbliebenen Kräfte der „Familie“ noch sind, ist schwer zu sagen. Fasslicher können ihre Interessen definiert werden: Sie wollen nachträgliche Ermittlungen und Bestrafungen von Insidergeschäften oder die Beschlagnahme illegal erworbenen Eigentums ebenso verhindern wie sie an der Restrukturierung, Zerschlagung und zukünftigen Privatisierung der natürlichen Monopole (Gasprom und UES), aber auch an der Privatisierung des Bodens beteiligt sein wollen.

Trotz des eher indirekten Einflusses sind Interessengruppen aus den internationalisierten Wirtschaftssektoren ein wichtiger Faktor bei der Konstitution der neuen Machtelite. Mit diesen Gruppen könnte ein anderes politisches Paradigma Einzug in die russische Politik halten, nämlich das der Berechenbarkeit, des Pragmatismus und der politischen Verantwortung für wirtschaftliches und soziales Handeln. Denn diese Gruppen sind internationalen Bedingungen des Wettbewerbs ausgesetzt, die ihnen normative Einstellungen abverlangen und externe Rahmenbedingungen setzen. Diese Gruppen werden so zwangsläufig zu Mittlern und vielleicht auch Trägern einer Modernisierung, die selbst unter politisch restaurativen Bedingungen die Ablösung der russischen Politik von extern gesetzten Realitäten verhindern könnte.

Diese Gruppen haben wahrscheinlich ein erhebliches Interesse an rechtstaatlicher Konfliktregulierung und an innen- wie außenpolitischer Stabilität, an einem Staat also, der etwa die Sicherheit der Transportwege gewährleistet, der für die unentbehrliche Infrastruktur sorgt, der industrielle Strukturanpassungen sozial abfedert, der für die Ausbildung und Qualifizierung von Menschen Sorge trägt und zudem die außenpolitischen- und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen störungsfreien Handel und Kapitalverkehr garantiert. Diese Gruppen können weder ein Interesse an der Selbstisolation

des Landes noch an einer ost-westlichen Schaukelpolitik, gar an einem konfrontativen, außenpolitischen Kurs haben.

Es hat sich also eine *temporäre, fragile und heterogen zusammengesetzte Machtelite* konstituiert, die widersprüchliche Ziele verfolgt: Modernität, Effektivität, Pragmatismus, Öffnung und Internationalisierung stehen neben Forderungen nach einer zentralistisch geführten, stärker abgeschotteten, gar geschlossenen Gesellschaft. Welche Gruppen sich durchsetzen werden oder ob es gelingen wird, die widersprüchlichen Interessen zu vereinen, wird die entscheidende Frage für die Zukunft sein. Gelingt der Aufbau einer kohärenten Machtelite nicht, so könnte eine Entwicklung ähnlich der Jelzin-Ära einsetzen, als die damalige Allianz der Oligarchen an ihren widersprüchlichen Interessen zerbrach.

Als dominante Fraktion in dieser Machtstruktur scheinen sich mehr und mehr Kräfte aus den Bereichen der inneren Sicherheit herauszuschälen. Belege für diese Annahme sind sowohl die Besetzung von Schlüsselpositionen im Staatsapparat und in den regionalen Gliederungen mit Angehörigen aus den Sicherheitsdiensten, aber auch die sichtbare politische Aufwertung des Nationalen Sicherheitsrates. Im ersten Jahr der Amtszeit Putins wurde der Nationale Sicherheitsrat unter seinem Leiter Sergej Ivanow zum Entscheidungsgremium und zur Schnittstelle für konzeptionelle Fragen der inneren und äußeren Sicherheit sowie das Organ, das die Außen- und Außenwirtschaftspolitik koordinierte.

Demokratie und Föderalismus

Unwiderruflich gehört die erratische und subjektiv gefärbte Politik des vormaligen Präsidenten der Vergangenheit an. Ein neuer politischer Stil hat Einzug gehalten und die Paradigmen haben sich verändert. Die russische Politik ist selbstbewusster, unabhängiger und gleichsam berechenbarer geworden. Systematisch geht der neue Präsident daran, seine Operationsbasis zu sichern und zu stärken. An die Stelle der politischen Instabilität, der Orientierungslosigkeit und der oftmals berechtigten Frage, wer eigentlich die Richtung der Politik bestimme, ist die Gewissheit getreten, dass sich nun im Land eine feste Führung etabliert habe. Allerdings sind die politischen Ziele von Regierung und Präsident nicht ausreichend definiert. Auffallend ist auch, dass der wirtschaftliche Reformprozess von der staatlichen Umgestaltung getrennt ist. Bestand und Ausbau der Marktwirtschaft werden nicht berührt.

Die Politik realisiert langsam, aber konsequent die eingangs skizzierten Aufgaben: Die Oligarchie ist in die Machtvertikale einbezogen und hat ein Verbandsorgan zur Förderung ihrer Interessen erhalten. Die Restrukturierung des Föderationsrates ist vollzogen und der Autonomie der Regionen sind enge bundesstaatliche Grenzen gesetzt worden. Als Nächstes soll mit Hilfe eines Parteiengesetzes ein Zwei-Parteien-System geschaffen oder die politische Landschaft wenigstens so geordnet werden, dass letztendlich nur „loyale“ Parteien übrig bleiben. Das Parteiengesetz befindet sich in der zweiten Lesung und wird aller Voraussicht nach ohne gravierende Modifikationen die Duma passieren. Im politischen Umfeld ist dazu eine wichtige Voraussetzung geschaffen worden. Zwischen den ehemaligen politischen Kontrahenten „Otetschestwo“ und „Edinstwo“ kam es im April 2001 zu einem Bündnis, das auch die bisherigen Partner von Edinstwo, nämlich die Regionen Russlands und die Volksdeputierten, einschließt. An der Stelle von temporären Zweckbündnissen mit wechselnden Partnern soll eine *loyale linkszentristische Mehrheitspartei* in der Duma die Politik der Präsidialregierung legislativ umsetzen. Die neue Partei, ein Gemenge aus alter und neuer Nomenklatura, wird dann zwar über erfahrene Kader verfügen und ein eigenes programmatisches Profil haben, aber ob sie jemals ein politisches Eigenleben entwickeln wird, bleibt fraglich.

Angesichts dieser Restrukturierung der Staatsorgane, des Umbaus der politischen Kräfte und des systematischen Aufbaus einer neuen Machtelite fragen sich kritische Intellektuelle und demokratische Politiker, wohin die Reise geht: „Vorwärts in die Vergangenheit oder zurück in die Zukunft?“⁶ Zweifelsohne, das innenpolitische Klima hat sich verschärft. Die anfängliche Offenheit in der Politik ist einem *restaurativen Konservatismus* gewichen.

Die Instrumentalisierung der Medien für politische Ziele, die im Vorfeld der Duma- und Präsidentschaftswahlen bereits groteske Züge annahm und teilweise an totalitäre Praktiken der dreißiger Jahre erinnerte, geht weiter. Die Medien haben ihre Funktion als kritische Instanz in der Gesellschaft weitgehend eingebüßt. Bis auf wenige Ausnahmen waren sie von den finanzindustriellen Gruppen ab 1997 aufgekauft und zunächst zur Verfolgung partikularer Ziele genutzt worden. Spätestens nach den Dumawahlen 1999 bekundeten die verbliebenen Oligarchen ihre Loyalität zum neuen Präsidenten. Das betraf auch die Medien

In Anbetracht der Tatsache, mit welcher Härte die neue Führung gegen politische Gegner im Wahlkampf vorging und wie die Restrukturierung des Föderationsrates durchgesetzt wurde, mehren sich Sorgen, ob demokratische Inhalte und Prinzipien überhaupt einen Platz im korporatistischen Gesellschaftsentwurf des Kreml finden werden oder ob die junge russische Demokratie nicht auf der Strecke bleiben wird.

Das Ziel, Russland in einen Zentralstaat zurückzuverwandeln und das föderale Element auf ein Minimum zu reduzieren, könnte das in der russischen Geschichte einmalige politische Experiment, nämlich die freie Wahl der Gouverneure (seit Herbst 1996), vorzeitig beenden. Die Festigung der russischen Demokratie ist eng mit dem Schicksal des russischen Föderalismus verbunden. Sollte im Zuge der politischen Stabilisierung und Bereinigung früherer Deformationen die föderative Substanz auf der Strecke bleiben, sollte es also am anderen Rande Europas zur Entwicklung eines zentralstaatlichen Kolosses kommen, so wird das nicht ohne Wirkungen auf die Beziehungen Russlands zur Europäischen Union bleiben. Ein *zentralstaatlicher Sonderweg Russlands* in Europa liefe der europäischen Integrationslogik diametral entgegen, beruht diese doch letztlich auf den Postulaten der Subsidiarität und Regionalität, der dezentralen Mitgestaltung und der demokratischen Kontrolle.

Infolgedessen basierten westliche Hoffnungen, dass die Demokratisierung der russischen Gesellschaft gelingen würde, weniger auf der Funktionsfähigkeit von Institutionen einer formalen Demokratie als auf Erwartungen, dass sich vermittels der Regionalisierung pluralistische, dezentrale Institutionen einer Bürgergesellschaft nachhaltig entwickeln würden. So war auch das wirklich qualitativ Neue im postsowjetischen Russland die Entwicklung des föderalen Gedankens, der sich ab 1996 institutionell zu festigen und zu verankern schien. Mit der Föderalisierung Russlands entstanden erstmals Ansatzpunkte dezentraler wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Kontaktaufnahme, entwickelten sich regionale, kommunale und Städtepartnerschaften, konnten Konzeptionen der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit (Nordische Dimension, Baltische Brücke, Ostseerat etc.) anvisiert werden. Allmählich, nach 70 Jahren bolschewistischen Zentralstaates, begann man in Westeuropa das föderale Russland als vielschichtige, komplexe, differenzierte und politisch-pluralistische Einheit zu sehen. Die nicht intendierten Folgen zentralistischer Restrukturierung und innenpolitischer Restauration auf die Außenbeziehungen zu westlichen Demokratien scheinen von den Entscheidungseliten, die eine solche Politik propagieren, kaum bedacht worden zu sein.

Nicht dass es in den russischen Regionen demokratisch zuginge⁷. Im Gegenteil, die regionale Herrschaftselite hat die autoritären Vorgaben der politischen Spitze schon immer reproduziert und in vielen Fällen aufgrund fehlender oder schwacher gesellschaftlicher Korrektive persönliche Machtregime errichtet, die sich gegen demokratische Kräfte richteten. Regionale, korporatistische Netzwerke zwischen administrativen, politischen, gewerkschaftlichen und wirtschaftlichen Machtstrukturen sind die Regel. Aber gegen diese düstere Seite regionaler Wirklichkeit steht ein Stück weit die progressive Funktion des russischen Föderalismus. Die Regionen wurden unwillentlich zum Faktor der pluralistischen und demokratischen Umgestaltung. Solange die russische Gesellschaft über keine glaubwürdigen und verwurzelten politischen Vermittlungsinstanzen verfügt, bleibt der Föderalismus der Prüfstein und die Grundfeste der demokratischen Entwicklung.

Kurswechsel in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik?⁸

War die Außenpolitik seit Anbeginn der Reformen von einer relativ homogenen Elite dominiert, die Normen und Vorstellungen verpflichtet war, die noch der imperialen Sowjetzeit entsprangen, so hat die Transformation andere Gruppen und damit andere Ziele hervorgebracht. Damit verliert der langjährige Richtungsstreit zwischen Westlern, Eurasiern und Isolationisten an Schärfe. Die ideologisierte Intelligenz wird weiter dem Konzept der Multipolarität das Wort reden und die Außenpolitik wird weiter „strategische Partnerschaften“ suchen, aber die Gefahr einer Schaukelpolitik, wie sie im Primakowschen Konzept der euroasiatischen, geostrategischen Option tendenziell angelegt war,⁹ scheint gebannt. Denn die sozialen und wirtschaftlichen Reformaufgaben, die es innenpolitisch zu bewältigen gilt, erlauben es nicht, sich in außenpolitische Abenteuer zu verstricken. Die siebziger Jahre scheinen Pate gestanden zu sein, als sich Koexistenz mit innenpolitischer Repression paarte. Ähnlich könnte der politische Kurs unter Putin aussehen: Er könnte nach „außen weich und nach innen hart“ sein.

Nach den bitteren Erfahrungen auf dem Balkan und mit der NATO-Osterweiterung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass, um als Großmacht anerkannt zu werden, mehr dazugehört als der nukleare Status.¹⁰ Das wird auch in zwei grundlegenden Dokumenten zur Außen- und Sicherheitspolitik des Landes unterstrichen, nämlich im „Konzept der Nationalen Sicherheit der Russischen Föderation“ und in der „Militärdoktrin der Russischen Föderation“.¹¹ Beide Doktrinen gehen von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus und definieren innenpolitische Prioritäten, nämlich die Stärkung des Rechtsstaates und staatliche Autorität, sowie die fortschreitende demokratische und marktwirtschaftliche Umgestaltung von Gesellschaft und

7 Vgl. Natalia Lapina, Alla Tschirikowa: Die Reform der föderalen Beziehungen in Russland. Regionale Eliten auf der Suche nach Strategien. In: Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau: Analysen zur Politik und Gesellschaft der Russländischen Föderation, Dezember 2000

8 Vgl. Peter W. Schulze: Nationale Selbstbehauptung, innenpolitische Restauration und außenpolitischer Realismus. Russlands Suche nach Europa. In: Osteuropa, Juni 2001

9 In außen- und sicherheitspolitischen Kreisen ist strittig, wie weit etwa die Kooperation mit der VR China gehen soll, ob die Zusammenarbeit, besonders im Rüstungsbereich, nicht letztlich auch zur Gefahr für Russland werden könnte.

10 Trotz Auflösung der UdSSR und des wirtschaftlichen wie politischen Niederganges des postkommunistischen Raumes verkörperte das neue Russland, nunmehr virtuell, die vormalige Macht der Sowjetunion. Diese Fiktion wurde zum normativen Kristallisationskern der sich umgruppierenden außen- und sicherheitspolitischen Eliten in der postsowjetischen Zeit. Jedoch im Unterschied zu anderen sozialen Formationen in Wirtschaft, Politik und Verwaltung (besonders auf der regionalen Ebene), die dem rasanten Umbau des alten Systems ausgesetzt waren, blieb die Zusammensetzung der außen- und sicherheitspolitischen Elite ziemlich unversehrt. Obgleich privilegiert und internationalisiert wie keine andere Gruppe unter den übrigen Funktionseliten, war sie weder bereit noch gefordert, sich den neuen Gegebenheiten zu stellen und konzeptionelle Prämissen zu überdenken. Der Hunger nach „greatness, majesty, grandeur“ blieb, und der Rückfall in die fatale Falle der Selbstisolation, des Wagenburg-Denkens dominierte. Andrej Pionkowski: Letter from a German friend. In: The Russian Journal, 20.–26.1.2001, S. 5

11 Vgl. Nesavisimaja Gazeta, 22.4.2000

Wirtschaft als unabdingbare Voraussetzung für das Ziel, innere und äußere Gefährdungen abzuwenden und Russland einen gebührenden Platz unter den Großmächten zu verschaffen.¹²

Die Träger einer realistischen neuen Außenpolitik sind noch nicht eindeutig zu bestimmen. Sie entstehen mit den Tendenzen der innenpolitischen Stabilisierung und sozialen Differenzierung sowie der Weltmarktintegration von wichtigen Wirtschaftssektoren. Mit dem Aufkommen starker partikularer wirtschaftlicher Interessengruppen wird zunehmend der Rahmen vorgegeben, in dem die Ziele und Aufgaben der russischen Außenpolitik ausformuliert werden. Jenseits machtpolitischer Faktoren scheint sich als Tendenz *die Ökonomisierung der russischen Außenpolitik* abzuzeichnen.

Paradoxerweise akzeptierte die russische Außenpolitik von Anbeginn der Transformation das *Primat der Innenpolitik*. Ihr Ziel war, den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformkurs durch Kooperationsangebote und Unterstützung der westlichen Politik außenpolitisch abzusichern. Vom Westen erwartete man nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch politischen Beistand, um die Russländische Föderation an die westliche Wertegemeinschaft heranzuführen. Eine Alternative gab es sowieso nicht, weil die russische Außenpolitik nicht über die institutionellen Instrumente und Ressourcen zur Umsetzung eigener Interessen verfügte.

Die mittelfristige Strategie Russlands gegenüber der Europäischen Union¹³

In der Präsidentschaft Putins scheint ein neues Kapitel in den russisch-europäischen Beziehungen möglich. Es bahnt sich eine *neue Phase in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik* an. Indizien für eine *Akzentverschiebung* liefern nicht nur die Dokumente über die Sicherheits- und Militärdoktrinen von 2000, sondern vor allem auch die russische Antwort auf die Strategieerklärung der EU vom Juni 1999. Im russischen Dokument vom Oktober 1999, das sich als *mittelfristige Strategie* definiert, werden erstmals Anzeichen eines grundsätzlichen Umdenkens in der politischen Einschätzung des europäischen Integrationsprozesses erkennbar.

Das ist umso bemerkenswerter als der russischen Politik bisher jegliche Vorstellung über die Spezifika des europäischen Integrationsprozesses fehlte. Für die traditionell machtpolitische Wahrnehmung der russischen Politik war der europäische Integrationsprozess ein sekundärer Vorgang. Ohne eigene Außen-, Sicherheits- oder Verteidigungspolitik war für die Russen die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union nur ein Anhängsel oder ein Instrument amerikanischer Machtpolitik, die durch die NATO in Europa exekutiert wurde. Die EU wurde einseitig als Handels- und Wirtschaftsmacht missdeutet.

Die „mittelfristige Strategie“ ist vorläufiger Endpunkt eines lebhaften Diskussionsprozesses über die Beziehungen Russlands zum Westen.¹⁴ Lange Zeit schien es, als ob die russische Westpolitik in hilflos-aggressiver Weise und immobilisiert auf den Kampf gegen die NATO-Osterweiterung fixiert war. Aber 1999 kamen mehrere Faktoren zusammen, die vermittelt über wirtschaftliche und soziale Erfordernisse ein außen- und sicherheitspolitisches Umdenken in Russland begünstigten:

12 Vgl. Hannes Adomeit: Russische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Putin. In: Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-S 434, September 2000, S. 33ff. Für eine weiterführende Analyse der Etappen russischer Außenpolitik in der postsowjetischen Transformationsperiode vgl. Peter W. Schulze: Russische Außenpolitik zwischen geopolitischem Wunschenken und dem Primat der Innenpolitik. In: Gabriele Gorzka, Peter W. Schulze: Auf der Suche nach einer neuen Identität. Russland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bremen 1998, S. 55ff

13 Vgl. Strategija raswjetija otnaschenii Rossiskoj Federatii s Ewropeskim Sojusom na srednesrotschnuju perspektiwu (2000–2010). In: Diplomaticheskij Westnik, 11/1999, S. 20ff

14 Vgl. die ausgezeichnete Darstellung von Heinz Timmermann: Russlands Strategie für die europäische Union. Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven. BIOst, 5/2000

- Die russische Politik konnte die Osterweiterung der NATO nicht verhindern.
- Die Finanz- und Budgetkrise vom August 1998 entwertete das bis dahin dominierende amerikanische Reformmodell.
- Die finanzindustriellen Gruppen verloren an Bedeutung, und Umgruppierungen in der Machtelite stärkten jene Kräfte, die außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen stärker in Einklang zu bringen suchten.
- Der Kosovo-Krieg demonstrierte schließlich nicht nur die Grenzen russischer Einflussnahme auf die europäische Sicherheitspolitik, sondern enthüllte die potenzielle Gefahr der Isolation und Marginalisierung des Landes in Europa. Gleichermäßen deckte dieser Konflikt auch die Grenzen der Interventionsfähigkeit der Nato auf.

Die russische Position greift normative Zielsetzungen des EU-Papiers auf. Insbesondere soll die Trennung des Kontinents in unterschiedliche wirtschaftliche, politische oder gesellschaftliche Blöcke verhindert werden. Russland will zum sicherheitspolitischen Partner der EU werden, dabei aber seine Eigenständigkeit in Europa und seine Distanz zur Europäischen Union bewahren. Fernerhin wird eingesehen, dass gegen die NATO kein anhaltender Widerstand ohne Rückwirkungen auf die EU formiert werden kann. Daher ist eine vorsichtige Mitarbeit im NATO-Russland-Kooperationsrat angezeigt.

Zwar misst die russische Position den Beziehungen zur EU strategischen Wert bei, einer eventuellen Assoziierung an die EU steht Moskau aber skeptisch gegenüber. Schließlich sei ja Russland noch eine Großmacht und Großmächte assoziieren sich nicht, sie haben allenfalls untereinander Vertragsbeziehungen. Sie treten auch keiner Union bei, wie 1998 an anderer Stelle der ehemalige Stellvertreter des Ständigen Vertreters Russlands bei der EU, Iwan Iwanow,¹⁵ unterstrich. Darüber hinaus verbiete die „euroasiatische“ Doppelnatur des Landes eine solche Entwicklung.

Gegen diese traditionell machtpolitische Sicht weisen andere, pragmatische Stimmen¹⁶ des russischen Außenministeriums auf die Relevanz der russisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen hin. Mehr als 40 Prozent des russischen Außenhandels werden mit der EU abgewickelt. Davon entfallen etwa 45 Prozent auf Energielieferungen.

Bei seinem jüngsten Moskaubesuch betonte der für außenpolitische Beziehungen zuständigen Kommissar der EU, Chris Patten,¹⁷ das europäische Interesse an einer sicheren und langfristigen Energieversorgung durch Russland. Die EU ist zum größten Direktinvestor avanciert, und hier zählen besonders die Direktinvestitionen in reale Wirtschaft. Die EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, sind eng mit russischen Energiesektoren verwoben, und die Zusammenarbeit erreichte im Frühsommer 2000 eine neue Qualität durch deutsche Kapitalbeteiligungen (Wingas) bei Gazprom. Im Kontext der fortschreitenden Investitions- und Handelsverflechtungen mit dem europäischen Kapital geraten Statusfragen in den Hintergrund.

Übereinstimmend befürwortet die mittelfristige Strategie, einen permanenten und umfassenden politischen Dialog über Sicherheit in Europa zu führen und dafür geeignete Umsetzungsmechanismen zu schaffen. Die Osterweiterung der EU wird von der russischen Seite grundsätzlich begrüßt, spezifische Fragen wie die Behandlung der Exklave Kaliningrad

15 Iwan Iwanow: Rasschirenije Ewrosojusa: szenarii, problemy, posledstvija. In: Mirowaja Ekonomika i meschdunarodnie otnoschenija, 9/1998, S. 22ff. Iwanow warnt davor, dass die russische Politik die Folgen der europäischen Integration und Osterweiterung unterschätze. Die wirtschaftlichen Nachteile für Russland liegen auf der Hand.

16 Oleg Iwanow, Wladimir Posdnjakow: Neue Möglichkeiten Russlands in der Europäischen Union. In: Meschdunarodnaja Džisn, 3/1998

17 Rede von Chris Patten: The EU and Russia the way ahead. Diplomatische Akademie Moskau, 18.1.2001 <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/news/ip_01_72.htm>

sollen in gegenseitigem Einvernehmen gelöst werden. Die seit Helsinki geltende gemeinsame Verantwortung für die Sicherheit Europas wird erneut bekräftigt. Beide Seiten sollten ihre Position, falls geboten, in internationalen Organisationen abstimmen und ein Höchstmaß an Kooperation zur Krisenprävention und Konfliktminimierung im OSZE-Raum erreichen. Dem Angebot der EU jedoch, eventuelle Missionen im Sinne der Petersberg-Erklärung vorab zu koordinieren, kann die russische Seite derzeit nur bedingt etwas abgewinnen.

Die russische Politik reagiert auf Entwicklungen der EU, die außen- und sicherheitspolitische Identität zu stärken, vorsichtig abwartend. Die in der Vergangenheit an den Tag gelegte Führungs- und Entscheidungsschwäche der EU (Balkankonflikt), militärische Missionen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben durchzuführen, ist noch nicht vergessen. Daher die Zweifel am Gelingen des ehrgeizigen Projektes und die Annahme, dass im Konfliktfall die EU lieber ihr Heil unter den Fittichen der Blockführungsmacht USA suchen wird als sich mit Russland auf ein gemeinsames Krisenmanagement zu verständigen.

Aber erstmals erkennt die russische Politik die EU als global operierenden Akteur mit eigenen Interessen an. Neu in der russischen Wahrnehmung ist auch, dass die WEU als integraler Bestandteil der EU gesehen wird und dass Russland eine operative Zusammenarbeit auf sicherheitspolitischem Gebiet, einschließlich des Krisenmanagements und der Durchführung von Frieden schaffenden Maßnahmen, für möglich und wünschenswert hält.

Ausblick

Der Kurswechsel in der russischen Europapolitik ist durch ein komplexes Zusammenwirken von Faktoren und Ereignissen, die allesamt im Kontext der Finanzkrise vom August 1998 und des Kosovo-Krieges 1999 stehen, ausgelöst worden. Maßgebend war vielleicht auch die Erkenntnis, dass sich Integrations- und Kooperationsprozesse in Europa mit unterschiedlicher Dynamik vollziehen. Die Attraktivität des westeuropäischen Integrationsprozesses für den ost- und zentraleuropäischen Raum wird zur extern gesetzten Determinante der russischen Politik. Er strahlt über die potentiellen Beitrittsländer Zentraleuropas wirtschaftlich und sicherheitspolitisch in den postsowjetischen Raum. Seine Dynamik birgt jedoch die Gefahr der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und militärischen Teilung des Kontinents. Chancen für eine „parallele Integration“ (Egbert Jahn) sind zurzeit gering, da Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche nicht in der Lage ist, als Kristallisationskern auf östlicher Seite zu wirken. Zudem können die territorialen Zerfallsprozesse im GUS-Raum noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

Wenn auch die Forderung nach einer Selbstbeschränkung der EU bei der Osterweiterung kaum politisch einzulösen sein wird, begrenzen die erforderlichen institutionellen Reformen, die der Aufnahme neuer Mitgliedsländer voraus- und mit ihr parallel gehen, faktisch ein weiteres Ausgreifen der Integrationsdynamik. Auf längere Sicht wird es also Staaten zwischen der EU und Russland geben, die von der europäischen Integrationsdynamik zwar angezogen, die aber nicht eingeschlossen werden. Schon heute ist bei diesen mitteleuropäischen Staaten erkennbar, dass sie die Zwischenstufen zur Integration durch vorbereitende Schritte der Konvergenz rechtlicher, administrativer und politischer Regelwerke sowie Normen nutzen. Weil eine „parallele“ Integration weder politisch noch wirtschaftlich für die mitteleuropäischen Länder vorstellbar ist, fokussieren diese ihre Anstrengungen auf Teilnahme am westeuropäischen Integrationsprozess.

Andere Bedingungen finden wir in Russland. Dort fehlen einerseits die politischen, wirtschaftlichen und normativen Voraussetzungen für eine baldige Annäherung an den westeuropäischen Integrationsprozess. Andererseits sind die Realisierungschancen für eine „parallele Integration“ im GUS-Raum äußerst schwach. Beide Faktoren erhöhen den *Handlungsspielraum für die russische Politik*, denn sie steht nicht unter Erfolgszwang und sie

muss sich nicht auf den Takt der westeuropäischen Integrationsvorgaben einlassen. Zudem ist die Formierung einer politischen und wirtschaftlichen Machtelite zu beobachten, die der partiellen Integration von Wirtschaftssektoren und Regionen in Weltmarktzusammenhänge Rechnung trägt und sich von isolationistischen und imperialen Orientierungen weitgehend befreit hat. Die „mittelfristige Strategie“ ist Ausdruck der realistischen und pragmatischen Politik dieser Elite.¹⁸ Diese Wirtschaftsgruppen verfolgen keine spezifischen außenpolitischen Interessen. Für sie ist wichtiger, dass sie zur Realisierung oder Absicherung ihrer partikularen Interessen sich der Außenpolitik partiell bemächtigen können.

Die Vorteile einer intensiveren Kooperation zwischen der EU und der Russländischen Föderation sind offensichtlich. Bereiche der beidseitigen Zusammenarbeit im Modernisierungsprojekt sind Technologie, Wissenschaft, Wirtschaft, Verkehrsinfrastruktur und sogar sensitive Felder wie die Rüstungsproduktion. Gelingen über eine Vielzahl von konkreten Projekten der Ausbau und die Vertiefung des europäisch-russischen Dialoges, so werden Spill-over-Effekte auf andere Bereiche nicht ausbleiben. Kooperationsfelder, etwa in der Sicherheitspolitik, und letztlich auch Fragen der politischen Form der zukünftigen Kooperation oder des präventiven Konfliktmanagements in Europa und in den internationalen Beziehungen könnten davon angestoßen werden.

Dr. Peter W. Schulze
Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung, Moskau

18 Vgl. Hannes Adomeit: a.a.O., S. 143