

### Russland-initiierte Integrationsstrukturen in der GUS-Region: Zukunftsfähig oder zum Scheitern verurteilt?

Kropatcheva, Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kropatcheva, E. (2008). *Russland-initiierte Integrationsstrukturen in der GUS-Region: Zukunftsfähig oder zum Scheitern verurteilt?* (KFIBS-Analysis, 1/08). Brühl: Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368521>

#### 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.



## KFIBS-Analyse

# Russland-initiierte Integrationsstrukturen in der GUS-Region: Zukunftsfähig oder zum Scheitern verurteilt?

Von Elena Kropatcheva<sup>1</sup>

[ekropatcheva@list.ru](mailto:ekropatcheva@list.ru)

Ausgabe

1/08

Kontakt **KFIBS e. V.**: Balthasar-Neumann-Platz 24G, D-50321 Brühl (Rheinland),  
E-Mail: [info@kfibs.org](mailto:info@kfibs.org), URL: [www.kfibs.org](http://www.kfibs.org)

---

<sup>1</sup> Elena Kropatcheva, MA, M.P.S., Doktorandin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung/Centre for OSCE Research (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Die Verfasserin dankt sowohl Dr. Wolfgang Zellner, Stv. Wissenschaftlicher Direktor IFSH/Leiter CORE, für wertvolle inhaltliche Kommentare als auch Jochen Rasch, studentische Hilfskraft IFSH, sowie Dr. Wolfgang Zellner für die sprachliche Überarbeitung des vorliegenden Beitrages.

\* \* \*

Seit dem Zerfall der Sowjetunion (1989/90) versucht Russland, den GUS-Raum zu konsolidieren und dabei seine Führungsrolle als Regional- und internationale Großmacht zu festigen. Die GUS wurde von Russland stets als eine Region von großem strategischen Interesse betrachtet, und das ist der Grund, weshalb Moskau bis Ende der 1990er-Jahre diesen Raum als „nahes Ausland“ bezeichnete, „um damit den besonderen Charakter der Beziehungen sowie den Anspruch auf spezifische Rechte und Interessen Russlands in diesem Raum hervorzuheben“.<sup>2</sup> Bis heute bleiben die Entwicklung der Beziehungen zu den GUS-Staaten und die multilaterale Integration und Zusammenarbeit mit ihnen „die höchste Priorität“ russischer Außenpolitik.<sup>3</sup>

Die Relevanz des GUS-Raumes für Russland ist einerseits durch dessen geografische Nähe zu erklären, wobei strategische Sicherheitsinteressen eine zentrale Rolle spielen; andererseits auch durch die engen historischen Verflechtungen mit den GUS-Staaten in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht. Weil diese durch den Zerfall der Sowjetunion geschwächt und teilweise zerstört wurden, bezeichnete Vladimir Putin den Zusammenbruch der Sowjetunion als „die größte geopolitische Katastrophe des Jahrhunderts“.<sup>4</sup> Es gilt in diesem Kontext allerdings anzumerken, dass auch in anderen GUS-Staaten der Zerfall der UdSSR von der Bevölkerung bedauert wird.<sup>5</sup>

Einmal abgesehen von realistischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen ist die russische Integrationspolitik aber auch vom imperialen Erbe der Vergangenheit beeinflusst. Die GUS-Region wurde immer als traditionelle und natürliche Einflussphäre Russlands perzipiert. Die grenzenlose Weite des eurasischen Kontinents mit seinen fehlenden natürlichen Grenzen hat die Entwicklung des russischen Staatsverständnisses nachhaltig geprägt.<sup>6</sup> Wie Alexander Dugin konstatierte: „Die russische Nation ist so eng mit ihrer geopolitischen Realität verbunden, dass sogar der Raum, seine Wahrnehmung,

---

<sup>2</sup> Heinz Timmermann: Einleitung, in: Ernst Piehl, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005, S. 13–37, hier S. 19.

<sup>3</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MFA) [2007], *A Survey of Russian Federation Foreign Policy*, <http://www.mid.ru>.

<sup>4</sup> Vladimir Putin: Poslanie Federalnomu sobraniju Rossijskoj Federacii, <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml>.

<sup>5</sup> In der westorientierten Ukraine bedauerten noch Anfang 2005 50 Prozent der Bevölkerung den Zerfall der Sowjetunion. Siehe dazu: Levada Centr: 67 procentov rossijan soschalejut o raspade sovetskogo sojuza, in: APN Nachrichten, [http://www.apn-nn.ru/index.php?chapter=event\\_s&id=358&sf=1](http://www.apn-nn.ru/index.php?chapter=event_s&id=358&sf=1).

<sup>6</sup> Vgl. Boris Meissner: Triebkräfte und Faktoren der sowjetischen Außenpolitik, in: Boris Meissner (Hg.): Außenpolitik und Völkerrecht der Sowjetunion: Ausgewählte Beiträge. Köln 1987, S. 155–173, hier S. 155.

die Erfahrung dieses Raums, sein Geist die Psychologie der russischen Nation gebildet haben. Der Raum ist zu einer der wichtigsten Komponenten von russischer Identität und russischem Wesen geworden.“<sup>7</sup> Die Vorstellung, ein großes Territorium zu kontrollieren oder zumindest in Teilen beeinflussen zu können, hat besondere Bedeutung für das russische Staatsverständnis. Die politische Elite ist überzeugt davon, dass es notwendig sei, als Regionalmacht und Integrationszentrum zu agieren und dabei die GUS-Staaten zu beeinflussen, um so u. a. den Status einer Großmacht behaupten zu können.

Die Wahrnehmung, dass die GUS-Region Teil der Einflussphäre Russlands sei, wurde bis Mitte der 1990er-Jahre von der westlichen Staatenwelt geteilt. Allmählich begann man jedoch dort, die GUS als eine unabhängige Region zu betrachten, mit der man in Bezug auf Wirtschaft und Werte mit Russland konkurrieren könne.<sup>8</sup> Die Anziehungskraft der westlichen Modelle der EU- und NATO-Integration erhöhte für die postsowjetischen Republiken den Anreiz zu einer politischen Einbindung in diese institutionellen Strukturen, zumal sich EU und NATO als stabile sowie wirtschaftlich erfolgreiche Wertegemeinschaften – besonders im Vergleich zur GUS *per se* – erwiesen. Die genannten Organisationen zeigten ihrerseits wiederum ein wachsendes Interesse am GUS-Raum, vor allem nach deren Osterweiterung im Jahr 2004. Das Interesse einiger GUS-Staaten (konkret: Moldau, die Ukraine, Georgien) an einer Westintegration stieg ebenfalls, insbesondere weil das Interesse der EU und NATO Anlass zu Hoffnung gab, dass diese postsowjetischen Länder nicht mehr länger als Teil der Einflussphäre Russlands vergessen werden.

Dieser Prozess rief in Moskau die Sorge hervor, international isoliert und marginalisiert zu werden<sup>9</sup> – vor allem da die Beziehungen zwischen Russland, der EU und der NATO weiterhin von Unklarheiten und Misstrauen geprägt sind. Obwohl Russland, die EU und die NATO sich als „Partner“ bezeichnen, bleibt unklar, welche gemeinsamen Ziele Russland und die EU sowie Russland und die NATO in diesen Partnerschaften haben und welche langfristigen Ziele sie in Bezug auf die GUS-Region verfolgen. Die EU hat offenkundig Angst davor, zu abhängig von den russischen Energielieferungen zu sein. Sowohl die NATO als auch die EU sind von den internen russischen Entwicklungen

---

<sup>7</sup> Alexander Dugin: *Rossija ne mislema bez imperii*, in: T. A. Schakleina (Hg.): *Chrestomatija vneschnjaja politika i bezopasnost' Rossii (1991–1998)*, tom 1. Moskva 1999, S. 96–117, hier S. 99 (eigene Übersetzung).

<sup>8</sup> Siehe dazu: Alexander Rahr: *Putin sucht den Wettstreit mit Europa und Amerika*, <http://www.welt.de/data/2004/03/16/251726.html?search=russland&searchHILI=1>.

<sup>9</sup> Siehe hierzu: Margot Light, John Löwenhardt, Stephen White: *Russia and the Dual Expansion of Europe*, in: ESRC Policy Paper “One Europe or Several?”, 2/2000; URL: <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/LightP2.PDF>.

enttäuscht und bezweifeln, dass sich das politisch erstarkte Russland auf einem demokratischen Weg befindet. Moskau scheint zu befürchten, dass die NATO-Erweiterung sicherheitspolitisch gegen Russland gerichtet sein könnte und dass die EU wirtschaftlich und politisch im GUS-Raum mit Russland zu konkurrieren bestrebt ist. Heute überwiegt in Russland das Gefühl, dass die Politik des Westens *gegen* Russland gerichtet sei.<sup>10</sup> Der Wahrnehmung in Moskau nach verliert Russland an wirtschaftlichem und sicherheitspolitischem Einfluss in der GUS-Region. So musste es z. B. bis 2008 seine Militärstützpunkte in Georgien räumen; falls die Ukraine die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft bekäme, würde dies die heutige Diskussion über den Abzug der stationierten russischen Schwarzmeerflotte von der Krim (Halbinsel im Süden der Ukraine) intensivieren.

Die GUS-Staaten stehen vor der Wahl zwischen engen Beziehungen zu Russland und der Option der Westintegration. Als sich die Ukraine für eine Teilnahme am Einheitlichen Wirtschaftsraum (*Single Economic Space* – SES) im Rahmen der GUS entschieden hatte, sprachen Vertreter der EU und der USA über negative Konsequenzen für die Ukraine und deren euroatlantischer Integrationsperspektive.<sup>11</sup> Wie Vladimir Seregin, Leiter der EU-Abteilung im Außenministerium der Russischen Föderation, sagte, sei es „ein Fehler und geradezu kontraproduktiv, so zu tun, als gäbe es für die postsowjetischen Länder nur die Wahlmöglichkeiten zurück ins dunkle Russland oder vorwärts in das Licht der EU“.<sup>12</sup> Andererseits stellt auch Moskau seine Integrationsinitiativen als Gegenmodell zur Westintegration dar. Lilia Shevtsova merkt jedoch in diesem Zusammenhang an, dass die russischen Integrationsmodelle so lange nicht erfolgreich sein werden, solange Moskau sie als Alternative zur Annäherung von den GUS-Staaten an den Westen betrachtet.<sup>13</sup>

Um gegenüber dem Westen in diesem geopolitischen Spannungsgebiet nicht zu verlieren, versucht Russland seine Integrationspolitik neu zu gestalten und zu stärken. Die Ausdehnung der westlichen Einflussphäre und die Einschränkung derjenigen Russlands sind der Grund dafür, weshalb Russland vehement und nicht immer geschickt versucht, seine Integrationspolitik zu intensivieren. Um seine Integrationsziele zu erreichen, benutzt

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu: T. Rapoport (Hg.): *Rossija i „sanitarnyj kordon“*. Moskva 2005.

<sup>11</sup> Siehe Beispiele in: National Investment Council: *The Effects of the EU Enlargement on Russia's Economy*. Moskau 2004, S. 62.

<sup>12</sup> „Nahes Ausland“ vs. „Neue Nachbarn“: Integrationswettbewerb zwischen Russland und der EU?, in: SEF News, 22/2005, S. 4.

<sup>13</sup> Vgl. Lilia Shevtsova: *Russia 2005: the Logic of Backsliding*, <http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/72356.htm>.

Russland heute nicht nur die GUS als Ganzes, sondern auch die kleineren Organisationen und Integrationsinitiativen, die in ihrem Rahmen entstanden sind. Im Folgenden sollen die wichtigsten Integrationsstrukturen, die im GUS-Raum von Russland initiiert oder mit dessen Unterstützung entstanden waren, einmal genauer untersucht werden. Die übrigen Organisationen, an denen nicht nur die GUS-Staaten, sondern auch andere Länder teilnehmen, wie z. B. die *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), werden hier nicht näher betrachtet.

## Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Die GUS wurde am 8. Dezember 1991 von Russland, Belarus und der Ukraine gegründet. Am 13. Dezember des besagten Jahres gaben die fünf zentralasiatischen Staaten (Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) bekannt, dass auch sie dieser Union angehören wollten. Später entschieden sich weitere Staaten – mehr oder weniger freiwillig –,<sup>14</sup> dieser Organisation beizutreten. Obwohl der Begriff „Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten“ erst viel später eingeführt wurde,<sup>15</sup> existiert dieses Prinzip in der politischen Praxis bereits seit der Gründungszeit der GUS. Die Teilnehmer differenzierten sich über ihren Status als Gründer, Mitglieder, assoziierte Mitglieder und Beobachter der GUS.<sup>16</sup> Einerseits kann das Abkommen nur im „gegenseitigen Einvernehmen“ geändert werden, andererseits hat jedes GUS-Mitglied das Recht, „die Gültigkeit dieses Abkommens oder einzelner Artikel zu suspendieren“.<sup>17</sup> Das heißt, dass jeder Teilnehmer entscheiden kann, inwieweit und in welcher Form er sich an der GUS beteiligt. Im Ergebnis nahm das Konzept der GUS einschließlich seiner Gremien und Strukturen einen sehr vagen Charakter an.

---

<sup>14</sup> Die GUS war schon damals ein politisches Instrument in Russlands Händen. Georgien etwa entschied sich für die Teilnahme an der GUS, nachdem Moskau Bereitschaft gezeigt hatte, das Regime des damaligen Präsidenten Eduard Schewardnadse zu unterstützen.

<sup>15</sup> Der Begriff „Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten“ wurde von Ministerpräsident Evgenij Primakov (1995–98) eingeführt. Zu den unterschiedlichen Phasen der russischen GUS-Politik während Jelzins Präsidentschaft siehe: Olga Alexandrova: Rußlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum, in: Olga Alexandrova, Roland Götz, Uwe Halbach (Hg.): Rußland und der postsowjetische Raum. Baden-Baden 2003, S. 15–31, hier S. 15. Dieser Begriff bleibt aktuell auch während der Präsidentschaft von Putin: Sergej Razov: On Russia's Multilateral Cooperation with CIS Countries in 2004, [http://www.ln.mid.ru/Brp\\_4.nsf/arh/2DD8B60A9420353FC3256F8800346868?OpenDocument](http://www.ln.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/2DD8B60A9420353FC3256F8800346868?OpenDocument).

<sup>16</sup> Zu den ersten Schritten der Bildung der GUS siehe: Sergej A. Voitovitsch: The Commonwealth of Independent States: An Emerging Institutional Model, in: EJIL, 4/1993, S. 403–417.

<sup>17</sup> Olga Alexandrova: Rußlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum, in: Olga Alexandrova, Roland Götz, Uwe Halbach (Hg.): Rußland und der postsowjetische Raum. Baden-Baden 2003, S. 15–31, hier S. 15.

Die Hauptgründe für viele auch heute noch bestehende Unklarheiten sind primär darin zu sehen, dass die Beziehungen zwischen den postsowjetischen Staaten von Misstrauen und Ungewissheiten über die weitere Entwicklung geprägt waren. Alle GUS-Länder waren innerlich gespalten: die politischen Eliten, welche die Sowjetunion noch retten wollten und welche die Unabhängigkeit anstrebten, versuchten die Macht zu erhalten und zu konsolidieren. Zudem blieb unklar, wie sich die innenpolitische Lage entwickelt und welche außenpolitischen Ziele die Länder verfolgen sollten. Insbesondere in der Ukraine, Moldau und Weißrussland waren die Eliten zwischen prorussischem und westlich orientiertem außenpolitischen Kurs gespalten. In allen Ländern spitzte sich die Frage nach der eigenen Identität zu, weil die künstlich erzeugte sowjetische Identität nicht mehr länger existierte.

Daher divergierten die Motive der an der Bildung der GUS interessierten Staaten: Einige Staaten (Georgien, Moldau und die Ukraine) betrachteten die GUS als ein „Scheidungsorgan“ und hofften auf Integrationsperspektiven mit dem Westen; andere, vor allem Weißrussland, hegten noch Hoffnungen auf eine *Renaissance* der Sowjetunion. In den landläufigen Vorstellungen in Russland basierte die GUS im Kern auf der Idee einer „Eurasischen Konföderation“, in deren Rahmen „der positive Inhalt der kosmopolitischen Gesellschafts- und Herrschaftsstruktur der alten Sowjetunion unter den Bedingungen von Demokratie und Marktreform für den gesamten postsowjetischen Raum entwickelt werden sollte“.<sup>18</sup> Trotz seiner Motivation, den GUS-Raum zu konsolidieren, blieb die russische Integrationspolitik eher auf rhetorischer Ebene angesiedelt. Russland war nicht bereit, die Ressourcen in die neuen Integrationsstrukturen in der GUS-Region zu investieren. Erstens brauchte Russland diese Ressourcen, um die interne sozialpolitische und wirtschaftliche Situation zu stabilisieren; zweitens herrschte in Russland die Meinung vor, dass alle ehemaligen Sowjetrepubliken ohnehin früher oder später zu Russland zurückkehren würden. Das weitere Problem bestand darin, dass die GUS nicht „auf der Grundlage eines prinzipiell neuen Aufbruchskonzepts, einer tragenden Idee oder als Werte- und Interessengemeinschaft“ gegründet wurde.<sup>19</sup> Allgemein wurden die zentrifugalen Kräfte mit dem Zerfall der UdSSR sehr viel stärker,

---

<sup>18</sup> Peter W. Schulze: Die Russische Föderation, in: Ernst Piehl, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005, S. 37–345, hier S. 169 und 171.

<sup>19</sup> Heinz Timmermann: Einleitung, in: Ernst Piehl, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005, S. 13–37, hier S. 20.

während die zentripetalen Kräfte schwach oder gar nicht vorhanden waren.<sup>20</sup> Diese Faktoren erklären, weshalb die russische GUS-Integrationspolitik von Anfang an nicht im Stande war, als Integrationsmotor zu fungieren. Infolgedessen haben sich bislang auch die meisten der GUS-Integrationsmodelle und -Vorschläge als ineffektiv erwiesen.<sup>21</sup>

Obwohl die GUS seit ihrer Gründung mehr als tausend Dokumente verabschiedet hat, wurden nur fünf bis sieben Prozent dieser Abkommen tatsächlich implementiert.<sup>22</sup> Und auch heute hat die Gemeinschaft kein wirksames Konzept vorzuweisen, das die gemeinsamen langfristigen Ziele und Instrumente zu deren Realisierung klar definieren würde. Die ungefähr 70 innerstaatlichen Organe, welche die Budgets stark belasten, bringen nur geringen wirtschaftlichen Nutzen. Es ist kaum möglich, eine funktionierende Institution in der Gemeinschaft zu finden.

Ungeachtet dessen bleibt die GUS-Integration sehr wichtig für Russland. So betonte Putin: „Russland war und bleibt die treibende Kraft der GUS-Integration.“<sup>23</sup> Obwohl es oft den Vorschlag gab, die GUS als Instrument einer „zivilisierten Scheidung“ zu verstehen, das seine Rolle gespielt hat,<sup>24</sup> ist Russland nicht bereit, die GUS ganz aufzulösen. Wie Konstantin Zatulin, Leiter des GUS-Instituts in Moskau, bemerkte, ist „die GUS unter russischer Teilnahme etabliert worden. Weil Russland eine wichtige Rolle in der GUS spielt, assoziiert die Welt die GUS mit dem russischen Einfluss in der GUS. Falls die GUS ‚beerdigt‘ wird, werden russische Interessen im GUS-Raum ebenfalls gefährdet, und alle werden denken, dass die Zeit gekommen ist, auch Russland selbst zu beerdigen“.<sup>25</sup>

Aber auch die anderen GUS-Staaten sind nicht bereit, die GUS vollständig aufzulösen. Obwohl das georgische Parlament im November 2005 die Frage des Austritts aus der GUS öffentlich diskutierte, hat Präsident Saakashwilli bestritten, dass Georgien solche Pläne überhaupt habe. Auch in der Ukraine wurde mehrmals über die Auflösung

---

<sup>20</sup> Vgl. Peter W. Schulze: Die Russische Föderation, in: Ernst Piehl, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005, S. 37–245, hier S. 171.

<sup>21</sup> Diese werden im Einzelnen noch weiter ausgeführt.

<sup>22</sup> Vgl. Peter W. Schulze: Die Russische Föderation, in: Ernst Piehl, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005, S. 37–245, hier S. 168.

<sup>23</sup> Vladimir Putin: Vystuplenie na zasedanii Soveta Bezopasnosti, [http://www.kremlin.ru/appears/2004/07/19/1559\\_type63374type63378\\_74648.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/07/19/1559_type63374type63378_74648.shtml) (eigene Übersetzung).

<sup>24</sup> Vladimir Putin zitiert in: Fedor Lukjanov: Casting the Peelings Aside. Russia has recognized the impossibility of integration within the CIS, in: Vremja Novostej, 28.03.2005, in: David Johnson's Russia List, 9103/2005.

<sup>25</sup> Konstantin Zatulin: Russia needs pragmatic approach to CIS, in: Interfax, 24.08.2005, in: David Johnson's Russia List, 9232/2005 (eigene Übersetzung).

der GUS gesprochen; aber auf offizieller Ebene setzt das Land seine GUS-Zusammenarbeit weiter fort.<sup>26</sup> Die Logik eines solchen politischen Verhaltens hat Alexei Puschkov, Politologe und Mitglied des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik Russlands, wie folgt formuliert: „Auch eine schlecht funktionierende Allianz ist besser als eine komplette Scheidung.“<sup>27</sup> Gleichwohl wollen die meisten GUS-Staaten ihre Beziehungen zu Russland nicht verschlechtern, weil viele von ihnen von Russland in unterschiedlichen Weisen – besonders wirtschaftlich – abhängen.

Heute wird die GUS überwiegend als Netzwerk oder Diskussionsforum genutzt. In diesem Sinne könnten die GUS-Strukturen weiterhin politisch nützlich und sinnvoll sein. Dazu wäre allerdings erforderlich, die Zahl der Abkommen und Beschlüsse zu beschränken und ihre Implementierung zu fördern, anstatt ein chaotisches „Papier“-System von Kooperationsverträgen aufrechtzuerhalten.

### **Alternative Integrationsstrukturen**

Weil die GUS-Integration bislang ineffektiv blieb, und die von Russland angestrebte Integration mit den GUS-Staaten nur formaler Natur ist, versucht es, eine alternative Integrationsstruktur für den GUS-Raum zu etablieren. Es gibt erste Anzeichen dafür, dass eine neue Integrationspolitik auf einen Teil der GUS-Staaten beschränkt werden soll. So hat Stanislav Belkovskij, der Präsident des Instituts für nationale Strategie der Russischen Föderation, vorgeschlagen, die GUS „zu beerdigen“ und ein neues Bündnis mit denjenigen Ländern zu schaffen, die Moskau treu sind – eine neue „USSR“ in der Abkürzung der russischen Worte: „Eine Gemeinschaft der Staaten, die mit Russland verbündet sind“ (*Sodružestvo stran sojuznikov Rossii*).<sup>28</sup>

Die Basis für eine solche Integrationsstruktur könnte entweder eine der bereits existierenden GUS-Organisationen werden; eine andere Lösung wäre, eine neue Organisation zu schaffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Integrationsstrukturen, die im Rahmen der GUS existieren.

---

<sup>26</sup> Vgl. SNG raspustjat v Moskve, in: Nezavisimaja gazeta, 26.12.2005.

<sup>27</sup> Vgl. Interview mit Alexej Puschkov in: Trud-7, 26.05.2005, in: David Johnson's Russia List, 9162/2005 (eigene Übersetzung).

<sup>28</sup> Stanislav Belkovskij, Roman Karev: Sodruschestvo stran sojuznikov Rossii, <http://vip.lenta.ru/doc/2005/04/11/ussr/> (eigene Übersetzung).

Tabelle 1: Die wichtigsten Integrationsstrukturen in der GUS-Region

Name der Organisation	Gründungs- oder Beitrittsjahr der einzelnen Mitglieder	Teilnehmende Staaten	Hauptziele der Organisation	Vorteile	Nachteile
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	1991	Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Moldau, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine; seit 1993: Usbekistan, Georgien	Sowohl eine enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit als auch eine Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik.	Teilnahme aller ehemaligen Republiken der Sowjetunion (mit Ausnahme der baltischen Staaten), Funktion eines Konsultationsforums	Keine langfristigen Perspektiven, kaum wirksame Institutionen, „Papier“-System
Union zwischen Belarus und Russland	1999	Belarus, Russland	Schaffung einer Zoll- und Währungsunion, enge Koordination und Zusammenarbeit in allen Bereichen, sodass langfristig ein Unionsstaat gebildet werden könnte.	Vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit, wachsender bilateraler Handel	Ungewissheiten zwischen den Präsidenten von beiden Ländern: Es ist unklar, wer diesen Unionsstaat leiten würde, falls er denn entstehen sollte.
Zollunion der Vier <sup>29</sup>  Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft ( <i>Eurasian Economic Community</i> , EURASEC)	1995-1999  2000	Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Russland; seit 2006: Tadschikistan, Usbekistan (Beobachter: die Ukraine, Moldau)	Harmonisierung der Handels-, Zoll-, Steuer- und Visumpolitik, funktionierendes Freihandelsregime; ab 2006 ist eine Zollunion geplant	Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralasien, Funktion eines Konsultationsforums	Viele Überschneidungen zwischen EURASEC, CACO und SES; die Zollunion (die Zollunion der Vier) ist bereits einmal gescheitert
Einheitlicher Wirtschaftsraum ( <i>Single Economic Space</i> , SES)	2003	Belarus, Kasachstan, die Ukraine, Russland	Schaffung eines gemeinsamen Marktes, einer Zoll- und Währungsunion, Harmonisierung der Gesetzgebung sowie der Außen- und Wirtschaftspolitik	Wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit	Viele Unklarheiten über langfristige Ziele; viele Überschneidungen zwischen EURASEC, CACO und SES
CACO ( <i>Central Asian Co-</i>	1994	Kasachstan, Kirgisien,		Wirtschaftliche und politische	Viele Überschneidungen mit EURASEC und SES

<sup>29</sup> Das erste Abkommen über die Schaffung der Zollunion der Vier wurde 1995 von Belarus, Kasachstan, Kirgisien und Russland unterschrieben. 1996 ist Tadschikistan dieser Organisation beigetreten. Weil die Zollunion gescheitert ist, wurde im Jahr 2000 stattdessen EURASEC gegründet. Die Hauptziele der EURASEC waren allgemeiner definiert, sodass auch ohne die Schaffung einer Zollunion die Organisation weiter funktionieren kann.

<i>operation Organization)</i>	2005 – fusionierte CACO mit EURASEC	Usbekistan, Tadschikistan (1994), Russland (2004)		Zusammenarbeit	
Organisation des Kollektiven Sicherheits- vertrages ( <i>Collective Security Treaty Organization, CSTO</i> )	1992 – Taschkenter Vertrag  1999 – Verlängerung des Taschkenter Vertrages  2002 – CSTO	Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan, Usbekistan; seit 1993: Aserbaidschan, Georgien, Belarus  Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan  Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan; seit 2006: Usbekistan (Beobachter: Moldau, die Ukraine)	Schaffung einer politisch- militärischen Allianz, die langfristig als GUS-Alternative zur NATO dienen soll; Durchführung von militärischen Übungen	Konsultations- forum	Inkongruenz von Zielen und Bedrohungsperzep- tionen; fehlender politischer Wille, diese Organisation weiterzuentwickeln
GU(U)AM	1996	Aserbaidschan, Georgien, Moldau, die Ukraine und Usbekistan (1999- 2005)	Regionale Organisation für politische, militärische und Sicherheits- zusammenarbeit	Seit 2005: Förderung der Demokratie als eines der Hauptziele	Unklarheiten über die weitere Entwicklung: In welchem Bereich soll die Zusammenarbeit zunächst entwickelt werden? Die teilnehmenden Staaten konzentrieren sich auf eigene – wirtschaftliche und sicherheitspolitische – Interessen und Bedürfnisse, sodass die Ziele der gemeinsamen Organisation nicht fortentwickelt und weiter verfolgt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle Organisationen im Rahmen der GUS zahlreiche Unzulänglichkeiten aufweisen. Im günstigsten Fall funktionieren diese Strukturen als konsultative Foren; insgesamt aber sind die Organe und Beschlüsse kaum mit Leben erfüllt. Die Mitglieder der Integrationsorganisationen, die im GUS-Raum

entstanden sind, verfolgen unterschiedliche oder gar konträre Ziele – und diese Bündnisse basieren nicht auf langfristigen Konzepten, sondern auf der Erwartung kurzfristiger wirtschaftlicher und politischer Gewinne. GU(U)AM ist ein Beispiel dafür, wie einige Staaten versuchen, ihr eigenes Integrationsmodell zu entwickeln. In Russland wird GU(U)AM deshalb als eine Organisation wahrgenommen, die *gegen* Russland gerichtet ist – insbesondere weil die USA und die NATO dieser große Unterstützung zuteilwerden lassen.<sup>30</sup>

Im Hinblick auf die GUS-Unterorganisationen war in Russland zunächst die Rede davon, dass vielleicht der Einheitliche Wirtschaftsraum künftig die Basis für eine stärkere Integration darstellen könnte. Seine teilnehmenden Staaten machen zusammen rund 80 Prozent der GUS-Bevölkerung, 94 Prozent der Bruttoinlandsprodukte und 88 Prozent des gesamten Warenumsatzes der GUS aus, was häufig als eine der Voraussetzungen für den Erfolg der SES betrachtet wird.<sup>31</sup> Falls sich die Zusammenarbeit im Rahmen dieses Abkommens als erfolgreich erweisen sollte, wird es die Basis für eine wirtschaftliche Union sein.<sup>32</sup> In Russland wird die SES oft mit der EU-Integration verglichen.<sup>33</sup> Hauptziel des Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen regionalen Marktes. Dies bedeutet freien Warenverkehr, später auch freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Freizügigkeit für Arbeitskräfte, Harmonisierung der Gesetzgebung, die Schaffung einer Zoll- und Währungsunion sowie Zusammenarbeit und Koordination im Rahmen des WTO-Beitrittsprozesses. Langfristig ist auch eine Koordination der Handelspolitik vorgesehen (vgl. Art. 1-2). Die SES-Integration setzt eine Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten voraus (Art. 5). Dazu soll ein supranationales Organ mit koordinierenden Funktionen geschaffen werden (Art. 4). Insgesamt soll die SES die nationalen Ökonomien der teilnehmenden Staaten effektiver und konkurrenzfähiger auf dem Weltmarkt machen.<sup>34</sup>

Nach der so genannten Orangen Revolution in der Ukraine im November/Dezember 2004 und der nachfolgenden Verstärkung des außenpolitischen

---

<sup>30</sup> Siehe dazu: Bailes, Alyson J. K., Vladimir Baranovsky, and Pal Dunay. 2008. Regional Security Cooperation in the Former Soviet Area. *SIPRI Yearbook 2007*: 165-92; Polyakov, Leonid. 2003. *Ukraine-NATO Relations and New Prospects for Peacekeeping*. London: Royal Institute of International Affairs.

<sup>31</sup> Lidija Kosikova: Integracionnij projekt „Edinoe Ekonomitscheskoe Prostranstvo Rossii, Ukraini, Belorussii i Kazachstana“, in: Rossijskij ekonomitscheskij schurnal, 11–12/2004, S. 51–74, hier S. 55.

<sup>32</sup> Vgl. ebd., S. 53.

<sup>33</sup> Diese Schlussfolgerung basiert auf Interviews, die von der Verfasserin dieses Beitrages in Moskau im Oktober 2005 durchgeführt wurden.

<sup>34</sup> Soglaschenie o formirovanii Edinogo ekonomitscheskogo prostranstva, <http://www.kremlin.ru/text/docs/2003/09/52478.shtml>.

Kurses des Landes mit Blick auf die euroatlantische Integration (sprich: EU und NATO) scheint die SES-Idee allerdings kaum noch realisierbar zu sein. Sie war aber auch zuvor schon nicht sehr viel versprechend. Laut Vladimir Scharichin, Stellvertretender Direktor des GUS-Instituts in Moskau, würde diese Union allein schon deshalb scheitern, weil eine erfolgreiche Union zwischen Energieexporteuren, -importeuren und -transporteuren nicht möglich sei.<sup>35</sup> Frühere Versuche einer „Zollunion der Vier“ sind gescheitert. Anders Åsland kommentiert dazu: „In der Vergangenheit war eine Zollunion eine Katastrophe, deren Ergebnis eine Hyperinflation war. Heute ist diese Idee am schlimmsten, und sie macht nicht viel wirtschaftlichen Sinn.“<sup>36</sup> Dies ist deshalb so, weil die Mitglieder nicht bereit sind, ihre Kooperation im Rahmen des Vertrages zu vertiefen. In erster Linie ist Russland selbst nicht bereit, einen Teil seiner Macht zu Gunsten eines supranationalen Organs zu opfern, in dem alle Mitglieder gleichberechtigt wären. In jedem Fall würde Russland wegen seiner territorialen und wirtschaftlichen Größe dominieren. Von daher müssten noch viele Aspekte einer solchen Integration ausführlicher erörtert werden. Seit der „Orangen Revolution“ in der Ukraine wird die EURASEC des Öfteren als Kernorganisation im GUS-Bereich bezeichnet.<sup>37</sup>

Die zweite wichtige Integrationsmöglichkeit, die in Russland diskutiert wird, besteht darin, die CSTO weiterzuentwickeln und zu stärken. Für den russischen Verteidigungsminister Sergej Ivanov ist die CSTO der militärisch-politische Kern der GUS. Ziel sei es, dieses System auch über die Grenzen der GUS-Region hinaus fortzuentwickeln, sodass auch andere Staaten außerhalb dieses Raumes der CSTO beitreten könnten.<sup>38</sup> In der langfristigen Perspektive soll die CSTO „ein wichtiges Element des kollektiven Sicherheitssystems werden, das sich im euroasiatischen Raum entwickelt“.<sup>39</sup> Die CSTO wird als GUS-Antwort auf die NATO verstanden, d. h. als eine alternative Sicherheitsorganisation, die mit der NATO gleichberechtigt kooperieren und

---

<sup>35</sup> Interview der Autorin in Moskau im Oktober 2005.

<sup>36</sup> Åsland, Anders: Post-Soviet Free Trade, in: Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief, 2003, <http://www.ciaonet.org/wps/asa07/asa07.html> (eigene Übersetzung).

<sup>37</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MFA) [2007], *A Survey of Russian Federation Foreign Policy*, <http://www.mid.ru>.

<sup>38</sup> Vladimir Socor: From CIS to CSTO: Can a “CORE” be Preserved?, in: The Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor, 2 (125)/2005.

<sup>39</sup> Sergej Razov: On Russia’s Multilateral Cooperation with CIS Countries in 2004, [http://www.ln.mid.ru/Brp\\_4.nsf/arh/2DD8B60A9420353FC3256F8800346868?OpenDocument](http://www.ln.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/2DD8B60A9420353FC3256F8800346868?OpenDocument) (eigene Übersetzung).

gemeinsam mit ihr militärische Operationen durchführen würde.<sup>40</sup> Damit verfolgt Russland zwei Hauptziele: Erstens würde dieser Schritt die CSTO auf GUS- und auf internationaler Ebene legitimieren, zweitens sollte die NATO die CSTO nicht als einen angriffsfähigen Gegner betrachten.

Die NATO ist allerdings auf diese Kooperationsinitiative nicht eingegangen. Da die CSTO den Einfluss der NATO auf die GUS-Staaten und das GUS-Territorium einschränken sollte,<sup>41</sup> war es auch unrealistisch zu erwarten, dass die NATO eine solche Initiative unterstützen würde. Außerdem wäre es schwierig, diese zwei Organisationen als gleichartig zu betrachten. Die Mitglieder der CSTO haben gezeigt, dass sie nicht bereit sind, das primär auf dem Papier bestehende kollektive Sicherheitssystem mit Leben zu erfüllen. Und insbesondere Russland ist nicht bereit, seine eigene Kooperation mit der NATO für die CSTO aufs Spiel zu setzen. Schließlich würde ein Erstarren der CSTO negative Auswirkungen auf die russischen Beziehungen zum Westen haben. Da einige CSTO-Mitglieder – insbesondere Usbekistan – Probleme mit den USA haben oder generell undemokratisch und antiwestlich eingestellt sind, könnte diese Allianz als ein *gegen* den Westen gerichtetes System interpretiert werden. Zudem sind die russischen Beziehungen zur NATO auf viel höherem Niveau angesiedelt als die der anderen teilnehmenden Staaten, was Russland zusätzliche Druckmittel gegenüber diesen verschafft. Insgesamt scheint die CSTO noch weniger zukunftsfähig als die SES zu sein.

Alles in allem sind die russischen Integrationsversuche seit 2003 ausgeprägter und stärker geworden, wie z. B. das Jahr 2003 zeigt, als der SES-Vertrag unterschrieben wurde. 2004 ist Russland schließlich der CACO beigetreten, obwohl unklar blieb, wozu dieser Schritt überhaupt notwendig war, weil Russland auch im Rahmen der EURASEC mit den zentralasiatischen Ländern zusammenarbeitete. Auch die Diskussionen über die CSTO und über die Reform der GUS sind seit 2003 lebhafter geworden. Der Grund für diese forcierten Aktivitäten besteht darin, dass die russische Regierung 2003 einsehen musste, dass ihre bisherige Integrationspolitik keine Erfolge brachte und dass der Einfluss des Westens stärker wurde. Der Kulminationspunkt dessen war die „Rosenrevolution“ im November 2003 in Georgien, die ein Beispiel für die „Orange Revolution“ in der Ukraine

---

<sup>40</sup> Für die Appelle Russlands zur Kooperation zwischen der NATO und der CSTO siehe im Einzelnen: Sergej Ivanov ogranitchil NATO, in: Gazeta.ru, 14.09.2005, <http://www.gzt.ru/politics/2005/09/13/235903.html>.

<sup>41</sup> Vgl. ebd.

im November 2004 abgab. Auch die „Weintraubenrevolution“<sup>42</sup> in Moldau, die noch vor den Wahlen im März 2005 die Westintegration zum Leitziel des Landes erklärt hatte, hat die Erfolglosigkeit der bisherigen russischen Integrationspolitik zusätzlich unterstrichen.

## Zukunftsperspektiven

Die derzeitigen Integrationsstrukturen, die im GUS-Raum von Russland initiiert und gefördert werden, scheinen eher zum Scheitern verurteilt als zukunftsfähig zu sein. Russische Integrationspolitik wird *ad hoc* und ohne langfristiges politisches Konzept betrieben. Es ist allerdings auch schwierig (und unter den gegebenen Bedingungen nahezu unmöglich), ein konsequentes und stimmiges Integrationskonzept auszuarbeiten; schließlich verfügen viele GUS-Länder selbst nicht über langfristige Strategien für ihre innere Entwicklung und Außenpolitik. Die GUS-Staaten haben unterschiedliche Transformationswege für sich ausgewählt und streben unterschiedliche und teilweise konträre innen- und außenpolitische Ziele an: ein demokratisches oder autoritatives Regime zu bilden, einen Kurs der Integration (hier: Georgien, Moldau, die Ukraine) mit dem Westen auszuhandeln, eine enge Russlandanbindung (hier: Belarus, Usbekistan) zu betreiben oder gar einen Isolationskurs (hier: Turkmenistan) zu implementieren.

Obwohl Russland den GUS-Raum „unter einem Dach“ konsolidieren wollte, war es selbst lange Zeit nicht bereit, eine aktivere Rolle zu übernehmen und in die GUS-Integrationsstrukturen zu investieren. Als sich das Interesse der EU und NATO an dem GUS-Raum intensiverte, die Bestrebungen einiger GUS-Staaten, den westlichen Institutionen anzugehören, stärker wurden, versuchte Russland als Reaktion darauf, einige der GUS-Strukturen (SES, EURASEC, CSTO) – und dadurch seine Integrationspolitik im Ganzen – zu stärken.

Andererseits gibt es auch Anzeichen dafür, dass zumindest einige Staaten an einer intensiveren Kooperation mit Russland interessiert sind. Bei diesen handelt es sich allerdings überwiegend um korrupte und autoritäre Regime, welche die wirtschaftliche und politische Unterstützung Russlands dringend benötigen, um ihre Macht aufrechtzuerhalten und weitere so genannte Farbige Revolutionen zu verhindern. Diese Staaten versuchen Russland für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, das für seine

---

<sup>42</sup> Rossija stanovitsja pugalom dlja sosedej po SNG, <http://www.utro.ru/articles/2005/03/11/416148.shtml>.

potenziellen politischen Gewinne bezahlen soll, ohne sich der langfristigen Loyalität dieser Staaten sicher sein zu können. Von daher ist insgesamt zweifelhaft, ob eine solche „Integrationsstrategie“ überhaupt erfolgreich und zukunftsfähig sein kann. Insofern wäre Russland nun gut beraten, seine Integrationspolitik zu überdenken und alternative Politiken hinsichtlich der GUS zu formulieren.

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Faktoren kann man zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Bedingungen für ein erfolgreiches Integrationsmodell derzeit nicht gegeben sind. Die GUS bzw. die Organisationen im Rahmen der GUS könnten jedoch weiter als konsultative Foren für Zusammenarbeit dienen. Für Russland wäre es aber vorteilhafter, sich auf die bilateralen Beziehungen zu konzentrieren. Langfristig muss Russland versuchen, seine Anziehungskraft auf die GUS-Länder zu erhöhen. Nur ein höherer Lebensstandard, eine funktionierende Zivilgesellschaft, die Achtung der Menschenrechte sowie eine pragmatischere und transparentere Politik könnten die Attraktivität Russlands steigern und langfristig die notwendigen Bedingungen für ein erfolgreiches und zukunftsfähiges Integrationsmodell schaffen. Alles in allem wäre eine solche Integrationsstruktur für die GUS-Staaten von Vorteil, an der sowohl der Westen als auch Russland gleichermaßen beteiligt sein könnten und in deren Rahmen westliche Akteure mit Russland zusammenarbeiten würden. Unter Berücksichtigung aller Probleme und der Konkurrenz zwischen Russland und dem Westen scheint die Entstehung einer derartigen Integrationsstruktur zurzeit jedoch eher unwahrscheinlich zu sein.

In Russland beschuldigt man oftmals den Westen, für die Niederlagen Russlands im GUS-Raum verantwortlich zu sein. In Wirklichkeit sind die Integrationsmodelle Russlands aber nicht von außen, sondern von innen gefährdet. Diese Modelle scheitern, weil sie keine langfristigen effizienten Entwicklungsperspektiven bieten. Wie erfolgreich sich die russischen Integrationsinitiativen in Bezug auf die GUS-Staaten entwickeln werden, hängt in erster Linie von Russland selbst ab, von seiner inneren Entwicklung und von den Strategien, die es für seine GUS-Integrationspolitik wählt.