

Die Union Rußland-Belarus im Kontext der Intra-GUS-Beziehungen. (I): Kontroversen in Moskau über den Vertrag mit Minsk

Alexandrova, Olga; Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alexandrova, O., & Timmermann, H. (1997). *Die Union Rußland-Belarus im Kontext der Intra-GUS-Beziehungen. (I): Kontroversen in Moskau über den Vertrag mit Minsk.* (Aktuelle Analysen / BIOst, 15/1997). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46859>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Die Union Rußland – Belarus im Kontext der Intra-GUS-Beziehungen

Teil I: Kontroversen in Moskau über den Vertrag mit Minsk

Zusammenfassung

Zwei jüngste GUS-Spitzentreffen in Moskau haben deutlich die Widersprüchlichkeit des Integrationsprozesses innerhalb der GUS demonstriert. Die Vorbereitung des am 2. April 1997 unterzeichneten Unionsvertrags zwischen Rußland und Belarus legte in Moskau starke Divergenzen im Hinblick auf Inhalt und Fristen der Integration sowie auf die dahinterstehenden jeweiligen Motivationen offen. Lukaschenka träumt von der Wiederherstellung der Sowjetunion oder zumindest von der Errichtung einer Slawischen Union. In der belarussischen Bevölkerung stößt sein Kurs überwiegend auf Zustimmung. Den geopolitisch-imperial gesinnten Teilen der russischen Exekutive standen deren liberale Vertreter gegenüber, die eine Integration vor allem als Angleichung von Demokratienormen, Rechtsregelungen und Wirtschaftsmechanismen verstehen. Die GUS ihrerseits stellt kein Spiegelbild zu westlichen Integrationsprozessen und -mechanismen nach dem Beispiel der EU dar. Die Erweiterung der neuen Union Rußland–Belarus um andere GUS-Mitglieder scheint derzeit äußerst fraglich. Es fehlen einige wichtige Voraussetzungen für einen engeren Zusammenschluß der GUS-Staaten. Vor dem Hintergrund des Differenzierungsprozesses innerhalb der GUS wirken Form und Inhalt der Integration Rußland–Belarus auf andere Staaten eher abschreckend.

Gipfeltreffen mit widersprüchlichen Ergebnissen

Ende März/Anfang April 1997 haben zwei Spitzentreffen in Moskau Bewegung in die Beziehungen zwischen den Staaten der GUS gebracht:

- die Gipfelkonferenz der GUS-Staatsoberhäupter vom 28. März mit dem Versuch, die Wirtschaftsintegration zwischen den Teilnehmerstaaten zu vertiefen, und
- das Treffen der Präsidenten Jelzin/Lukaschenka vom 2. April, das Charakter und Inhalt der anvisierten "Union" zwischen Rußland und Belarus bestimmen sollte.

Beide inhaltlich eng zusammenhängenden Ereignisse endeten höchst widersprüchlich, da Ausgangspositionen, Motive und Ziele der jeweiligen Teilnehmer stark differierten.

Die "Union" zwischen Rußland und Belarus

1. *Beide Seiten* sind bestrebt, den Vertrag über die "Gemeinschaft" Rußland-Belarus vom 2. April 1996 auszubauen. Zwar sah auch dieser bereits gemeinsame Institutionen in Form eines Obersten Rats, eines ständigen Exekutivkomitees und einer Parlamentsversammlung vor, doch blieben diese Organe – nicht zuletzt aufgrund fehlender übernationaler Kompetenzen – letztlich wirkungslos. Nach außen hin, für das Publikum waren sich die Partner einig: Es galt, den Herzenswunsch der 1991 getrennten "Brudervölker" nach Integration und schließlich Wiedervereinigung zu erfüllen. Tatsächlich aber verbanden beide Seiten mit der Vertragsinitiative unterschiedliche und teilweise konträre Ziele. Massive Indizien hierfür sind u.a.: die Geheimniskrämerei um das Vertragswerk, die verwirrende Vielzahl von Vertragsvarianten, die hektische Reisediplomatie in den Tagen vor Vertragsabschluß (Rybkin in Minsk), das Arbeiten an den Vertragsklauseln über den vorgesehenen Unterzeichnungstermin hinaus, das schließliche Scheitern der ursprünglich angestrebten "großen Lösung". Jelzin war über das Chaos (und den Inhalt des ursprünglichen Dokuments) derart erbost, daß er seinen außenpolitischen Chefberater Rjurikow, der auf russischer Seite für die Vorbereitung des Vertragswerks verantwortlich zeichnete, kurzerhand entließ.
2. *Lukaschenka* träumt letztlich von der Wiederherstellung der Sowjetunion oder zumindest von der Errichtung einer Slawischen Union, bei der sich supranationale Organe mit weitreichenden Vollmachten über die Einzelstaaten wölben. Um seinen Plänen den nötigen Nachdruck zu verleihen, möchte er sich direkte Zugriffschancen auf die russische Politik sichern. Der anscheinend vorletzte Vertragsentwurf (39 Artikel) spiegelt genau diese Konzeption: Konstituierung paritätisch besetzter supranationaler Organe mit Entscheidungskompetenzen sowie Völkerrechtsqualität für die Union einerseits sowie Wahrung der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität der Vertragspartner andererseits.¹ Dies wäre ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem "gemeinsamen Haus der Brudervölker" (Lukaschenka), in dem der Präsident gleichberechtigt und nicht nur Gouverneur eines der dann 90 russischen Föderationssubjekte wäre (was er zuvor empört zurückgewiesen hatte). Darüber hinaus würde der Unionsvertrag ein zweites zentrales Ziel Weißrußlands fördern, so die Überlegung Lukaschenkas: die vertragliche und moralische Verpflichtung Rußlands, Belarus durch materielle Vergünstigungen vor der Wirtschaftskatastrophe zu bewahren und es auf Dauer zu alimentieren.
3. In der *weißrussischen Bevölkerung* stößt der Kurs Lukaschenkas in Richtung auf Integration mit Rußland überwiegend auf Zustimmung; er bildet eine starke Stütze seiner Herrschaft.² Daher wird der Präsident sein Ziel auch nach dem Rückschlag von Moskau zäh weiterverfolgen, zumal ihm das von ihm selbst eingesetzte illegitime Parlament treu ergeben ist. Protestpotential über Minsk hinaus könnte sich eher an folgenden Punkten festmachen: a) Weiterer Absturz der Wirtschaft mit dramatischen sozialen Folgen; b) Bau von Atomkraftwerken in Belarus (Tschernobyl-Trauma); c) Gefahr des Einsatzes belarussischer Soldaten außerhalb des Landes (Afghanistan-Effekt: Belarus hatte hier den prozentual höchsten Blutzoll unter allen Sowjetrepubliken zu entrichten, was sich im kollektiven Bewußtsein der Bevölkerung tief eingegraben hat).

Die Moskauer Elite ist gespalten

4. In *Rußland* ist und bleibt die Integration mit Belarus bis hin zur Vereinigung lagerübergreifend ein grundsätzliches Ziel. Starke Divergenzen bestehen jedoch im Hinblick auf Inhalt und Fristen des Integrationsprozesses sowie auf die dahinterstehenden jeweiligen Motivationen. Dabei verlaufen die Trennlinien quer zu den bestehen Gewaltzweigen Exekutive/Legislative, was die Konfusi-

¹ Der Vertragsentwurf ist abgedruckt in: Kommersant"-daily (Moskau), 1.4.1997.

² Vgl. hierzu und zum folgenden im einzelnen: H. Timmermann, Belarus: Eine Diktatur im Herzen Europas?, Berichte des Bundesinstituts, Nr. 10/1997.

on weiter erhöht: Imperial ausgerichtete Teile der Exekutive finden Rückhalt bei den "Nationalpatrioten" des Parlaments, während sich marktwirtschaftlich-liberal orientierte Teile der Exekutive über die Regierungspartei hinaus auf Gruppierungen der Opposition stützen können (z.B. die Jabloko-Fraktion Jawlinskijs, die Anhänger Gajdars etc.). Diese verwickelte Konstellation verweist darauf, daß das Projekt Integration/Union/Vereinigung auch in Zukunft umstritten bleiben und seine Exekution widersprüchlich verlaufen wird, in jedem Falle Exekutive, Legislative und die politische Elite in Moskau generell spaltet.

5. Systematisch vorangetrieben wird das Projekt von jenen Teilen der Exekutive, die eine forcierte *Integration aus geopolitisch-imperialen Gründen* anvisieren (Serow, Schachraj, Tulejew und in gewisser Hinsicht auch Primakow, für den die Annäherung beider Länder sogar etwas "Heiliges" ist).³ Neben den traditionellen Argumenten zur Sicherung von Verkehrswegen und Energieleitsystemen brachten diese Kreise die anvisierte Öffnung der NATO nach Osten ins Spiel, und zwar unter strategischen Aspekten (Westerweiterung als Gegengewicht zur Osterweiterung) ebenso wie unter taktischen Gesichtspunkten (Ausnutzen der vorübergehenden Lähmung des Westens infolge der NATO-Problematik).⁴ Politische und publizistische Unterstützung erhielt dieser Teil der Exekutive von den "Nationalpatrioten". Wahrscheinlich spielt für diese auch die Überlegung eine Rolle, mit Lukaschenka als charismatischem Führer endlich einen überzeugenden Präsidentschaftskandidaten für den künftigen Gesamtstaat präsentieren zu können.
6. Die *liberalen Teile in der Exekutive* (Tschubais, Nemzow) wurden von den Vertragsvorbereitungen ferngehalten und waren auch nicht mit Vertrauensleuten präsent. Tatsächlich haben sie erst in den letzten Tagen vor Vertragsunterzeichnung Politik und Publizistik alarmiert, wobei folgende Argumente in den Vordergrund rückten: a) Das systembedingte Wirtschaftsdesaster in Belarus wird das ohnehin schwer belastete Staatsbudget Rußlands weiter auszehren – der Vertrag werde in der Tat den Abfluß von Finanzmitteln nach Belarus zur Folge haben sowie "die finanzielle und wirtschaftliche Situation in Rußland" verschärfen, hieß es in Regierungskreisen;⁵ b) die Integration mit einem Land, dessen Präsident Ansätze zu Marktwirtschaft und Demokratie administrativ und sogar gewaltsam unterdrückt, ist kein geeigneter Partner für Rußland; c) die Konstituierung supranationaler Institutionen mit weitreichenden Vollmachten gibt Lukaschenka die Möglichkeit des direkten Zugriffs auf Politik und Wirtschaft Rußlands. Das Fazit dieser Strömung lautet: Integration nicht durch politisch motivierten Aktionismus, sondern als Folge einer Angleichung von Demokratienormen, Rechtsregelungen und Wirtschaftsmechanismen in eine Richtung, wie sie Rußland eingeschlagen hat. Jedenfalls ist die liberale Strömung entschlossen, eine Entwicklung ähnlich den Vorgängen in Deutschland zu verhindern, als Hindenburg dem Nazichef Hitler die Machtergreifung ermöglichte und damit den Untergang der Weimarer Republik besiegelte.⁶
7. *Jelzin* selbst hat die Konsequenzen, die eine Unterzeichnung des Ursprungsvertrags zur Folge gehabt hätte, offensichtlich nicht voll bedacht. Dazu beigetragen hat der Umstand, daß sich Tschernomyrdin und Primakow merkwürdig bedeckt hielten: Der Ministerpräsident, weil er sich zwischen den Lagern nicht entscheiden wollte (möglicherweise ließ er den Dingen auch deshalb ihren Lauf, weil er in Lukaschenka einen zuverlässigen Garanten für die nach Westen auszubauenden Pipelines des Gasprom-Konzerns sah, dem er eng verbunden ist⁷); der Außenminister, weil er seine Sympathie mit der geopolitischen Variante nicht zu deutlich demonstrieren wollte (erinnert sei an die stark geopolitisch geprägte GUS-Denkschrift des von ihm geleiteten Auslandsaufklärungsdienstes von 1994). Immerhin erwies sich die liberale Richtung in Exekutive und Publizistik als stark genug, um den Präsidenten dazu zu bewegen, den ehrgeizigen Ursprungsvertrag fallenzulassen. Erleichtert wurde der Rückzug dadurch, daß der Vertrag inhaltlich dem Integrationsverständnis Jelzins eindeutig zuwiderlief: Danach ist es Aufgabe Rußlands, die Staaten des "nahen

³ Interfax, 8.4.1997.

⁴ So in einem Brief der russischen Vertragsautoren an Präsident Jelzin, in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 1.4.1997.

⁵ So Regierungssprecher I. Šabdurasulov, *Radio Rußland*, 1.4.1997.

⁶ Diesen Vergleich zog der bekannte TV-Journalist Kisseljow in der populären Sendung ITOGI, nach: dpa, 2.4.1997.

⁷ So S. Shihab in: *Le Monde* (Paris), 4.4.1997.

Auslands" um sich herum zu integrieren, nicht aber – unter Verzicht auf Teile der nationalen Souveränität – selbst integriert zu werden. Vor diesem Hintergrund unterzeichnete der Präsident statt des Ursprungsvertrags einen nur 9 Artikel umfassenden, stark von Tschubais beeinflussten "Unions"-Vertragstext, der inhaltlich kaum über jenes unverbindliche Dokument hinausgeht, auf das man sich bei Gründung der "Gemeinschaft" im April 1996 geeinigt hatte (allerdings muß vorerst abgewartet werden, wie die Diskussion über das verspätet publizierte Statut der "Union" verläuft und ob es womöglich gleichsam durch die Hintertür Elemente des Ursprungsvertrags wieder einführt).⁸

Weitere Divergenzen sind vorprogrammiert

8. Bei dem von der "Gemeinschaft" verbal in den Rang einer "Union" erhobenen Gebilde handelt es sich auch weiterhin um eine Union zweier unabhängiger Staaten und nicht um eine staatliche Union. Insofern hat die liberale Richtung – letztendlich mit der Unterstützung Jelzins – im Machtkampf innerhalb der Exekutive die Oberhand behalten. Doch ist dies nur ein *Etappenerfolg*, und für die Zukunft bleibt alles offen. Hierzu einige zentrale Einflußfaktoren:
 - *Lukaschenka* wird – schon aus Selbsterhaltungstrieb – auch weiterhin Druck auf die russische Führung ausüben, die Zweierunion in Richtung Konföderation mit spezifischen eigenen Kompetenzen weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck wird er geopolitisch-imperiale Strömungen in Exekutive und Legislative Moskaus mobilisieren. Allerdings bleibt für ihn das Problem, den großen Bruder zum Verzicht auf Teile der staatlichen Souveränität zugunsten supranationaler Organe in einer Union zu bewegen, in der Belarus gleiches Stimmrecht besitzt. Hieraus werden immer wieder Dissonanzen erwachsen. Angesichts der geographischen und Bevölkerungsdisproportionen sowie der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rußland wird Lukaschenka dabei jedoch auf der Hut sein, daß sein Land nicht kurzerhand von Rußland absorbiert (und er selbst zum Gouverneur einer russischen Provinz degradiert) wird. Hieraus könnten sich Divergenzen sogar zu seinen "nationalpatriotischen" Freunden in Moskau ergeben, die genau dies beabsichtigen.
 - Aus *Moskauer Sicht* wurde der Erfolg der liberalen Strömung wohl vor allem dadurch möglich, daß man die ökonomischen Kosten der Integration scheute (in einem Moment, wo Nemzow soziale Versprechungen einlösen soll) und in dem die Beziehungen zum Westen frische Impulse erhielten (Helsinki-Gipfel). Dies kann sich jedoch wieder ändern – insbesondere dann, wenn die Exekutive nach Ventilen für innere Probleme und/oder nach Kompensationen für solches Verhalten des Westens sucht, das als Mißachtung des Großmachtanspruchs und der nationalen Würde Rußlands perzipiert wird (z.B. erste und mögliche zweite Welle der NATO-Erweiterung). Auf Bedenken der Nachbarstaaten Polen, Litauen und Ukraine sowie des Westens allgemein wird Moskau dabei nur begrenzt Rücksicht nehmen – dies demonstriert die kaum verhüllte Unterstützung und Legitimierung von Lukaschenkas Referendumsputsch von November 1996. Wichtiger wäre der Führung in diesem Fall die Ruhigstellung der "Nationalpatrioten", deren Ableger ja bis hinein in Präsidentialverwaltung und Regierung reichen.
9. Auf die *GUS-Staaten* wirkten Form und Inhalt der Integration Rußland-Belarus eher abschreckend. Sie trugen erheblich dazu bei, daß eine Reihe von Präsidenten auf dem GUS-Gipfel wenige Tage vor Konstituierung der Zweierunion auf Festigung der staatlichen Souveränität ihrer Länder pochten. Ihr Mißtrauen wurde dadurch gestärkt, daß sie zu den Vertragsverhandlungen und dem Charakter der anvisierten "Union" weder konsultiert noch überhaupt informiert wurden. So wird die Zweierunion voraussichtlich in der Tat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der GUS

⁸ Die Endfassung des "Unions"-Vertrags Rußland-Belarus ist abgedruckt in: Rossijskaja gazeta, 3.4.1997. Der Vertrag über die Bildung der "Gemeinschaft" findet sich in: Diplomatičeskij Vestnik (Moskau), Nr. 5/1996, S. 39-42. Das Statutenprojekt in: Rossijskie vesti (Moskau), 9.4.1997.

spielen, wie Jelzin in seiner Ansprache zum Vertragsabschluß betonte⁹ – freilich nicht im Sinne einer Stärkung der GUS-

⁹ Interfax, 2.4.1997.

Kohäsion, wie die Vertragspartner unterstellten. Vielmehr wird die Zweierunion die Desintegrationstendenzen in der GUS eher beschleunigen. Auch dürften sich die meisten Mitgliedstaaten nicht auf das Angebot des Vertragstextes einlassen, die Tore der Zweierunion für weitere Beitrittskandidaten offenzuhalten. Auf dem erwähnten GUS-Gipfeltreffen jedenfalls ließ sich keiner der Präsidenten auf derlei Avancen ein.

Eine zweite Aktuelle Analyse (Nr. 16/1997) befaßt sich mit den Differenzierungsprozessen innerhalb der GUS.

Olga Alexandrova/Heinz Timmermann

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

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.

Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071