

Wladimir Putins Eurasische Union

Ein neues Integrationsprojekt für den GUS-Raum?

Uwe Halbach

Nach Bekanntgabe seiner Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen 2012 kündigte der russische Premierminister Putin eine »Eurasische Union« an – als Ziel eines verstärkten Integrationsprozesses im GUS-Raum. Dieser Vorstoß warf einige Fragen auf. Handelt es sich dabei um Wahlkampf oder um eine außenpolitische Weichenstellung? Geht es wirklich um ein neues Integrationsprojekt oder um die Fortsetzung Putinscher Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum? Eines stellte Putin klar: Ziel ist nicht eine Wiederherstellung der Sowjetunion, sondern die Schaffung einer »mächtigen supranationalen Vereinigung«, die auf Augenhöhe mit den USA und China und mit großen Regionalorganisationen steht. Dabei betont er insbesondere die Partnerschaft mit der Europäischen Union. In erster Linie geht es Putin aber wohl um die Stellung Russlands im postsowjetischen Raum, dem prioritären außenpolitischen Feld.

Laut Gleb Pawlowski, ehemals Präsidentenberater und heute Leiter eines russischen Think-Tanks, war seit 1996 noch jeder Präsidentschaftswahlkampf von Ankündigungen begleitet, den postsowjetischen Raum reintegrieren zu wollen. Putin ließ durch seinen Pressesprecher klarstellen, die Eurasische Union habe nichts mit Wahlkampf zu tun, sondern sei eine Hauptpriorität russischer Außenpolitik für die nächsten Jahre. Innerhalb der von ihm ins Leben gerufenen »Allrussländischen Volksfront« entstand eine Organisation, die für die Bildung dieser Union kämpfen will. Einer ihrer Sprecher versteht darunter einen »einheitlichen sozialen, kulturellen und Informationsraum auf dem Territorium der ehe-

maligen UdSSR und des russischen Imperiums«.

Putin hatte sich als Präsident mehrfach zur Desintegration der UdSSR geäußert. Am bekanntesten ist in diesem Zusammenhang seine Ansprache an die Föderalversammlung vom 25. April 2005, in der er den Zerfall der Sowjetunion als die größte geopolitische Katastrophe des vergangenen Jahrhunderts bezeichnete. Zu anderen Anlässen schloss er deren Wiederherstellung allerdings aus.

Bei der Eurasischen Union, so Putin, stehe ihm »jegliche Art Wiederbelebung der Sowjetunion« fern. Er behandelt sie als eine »mächtige supranationale Vereinigung« souveräner Staaten, »die in der Lage ist,

eine Stütze der heutigen Welt zu werden«. Sie soll ein Bindeglied zwischen Europa und der »dynamischen asiatisch-pazifischen Region« bilden. Das erinnert an frühere Vorschläge, die der ehemalige Präsident Putin und sein Nachfolger Medwedew an Brüssel und Berlin gerichtet haben. Putin tat dies mit der Forderung nach einer »multipolaren Welt« in seiner Rede vor der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 und zuletzt mit dem Vorschlag eines »Wirtschaftsraums von Lissabon bis Wladivostok«.

Das »neue Integrationsprojekt«, das Putin in einem Gastbeitrag in der *Iswestija* vom 4. Oktober 2011 vorstellte, wird überwiegend in ökonomischer Begrifflichkeit präsentiert. Die Integrations Schritte zielen auf gemeinsame Industrie-, Technologie- und Energiepolitiken der Mitgliedstaaten, eine gemeinsame Handelszone, freien Grenzverkehr »wie in der EU-Schengenzone« und Partnerschaft mit der EU. Die europäisch-eurasische Partnerschaft solle letztlich die »geopolitische und geoökonomische Konfiguration des gesamten Kontinents verändern«. Die geopolitische Stoßrichtung ist nicht neu. Es handelt sich um einen weiteren russischen Versuch, gegen die transatlantische Bindung Europas vorzugehen.

Stationen auf dem Weg zur »neuen Integration«

Ausgangspunkt der Eurasischen Union ist die Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan, die bereits drei Viertel des postsowjetischen Raums und insgesamt 165 Millionen Menschen umfasst. Für den grenzüberschreitenden Handel unter den drei Staaten wurden im Juli 2011 die Zollschranken aufgehoben. Als nächste Mitglieder sind Kirgistan und Tadschikistan vorgesehen. Auf beide Staaten übt Moskau politischen Druck aus. Ihre Abhängigkeit von Russland ist in den vergangenen zehn Jahren vor allem dadurch gewachsen, dass tadschikische und kirgisische Arbeitskräfte nach Russland migriert sind. Hart um-

worben als Kandidat für einen Beitritt zur Zollunion wird aber vor allem die Ukraine, die derzeit zwischen europäischer und eurasischer Integration schwankt.

Ab Januar 2012 soll die Zollunion bereits in einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum übergehen, in dem Fragen der Wettbewerbsordnung, des Transports, der Landwirtschaftssubventionen und später auch der Visa- und Migrationspolitik von den Mitgliedstaaten gemeinsam geregelt werden sollen. Den Rechtsrahmen, in dem sich diese Integrations Schritte vollziehen, sollen zwei grundlegende Dokumente bilden: ein Zollkodex und ein kodifizierter Vertrag über die Zollunion und den Gemeinsamen Wirtschaftsraum. Als oberste Rechtsinstanz soll ab Januar 2012 der Gerichtshof der schon bestehenden Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) fungieren. Dieser Wirtschaftsraum, eine weitere Integrationsstufe auf dem Weg zur größeren Eurasischen Union, steht allen postsowjetischen Staaten offen. Putin betont deren Souveränität, sagt aber nichts zu dem Ausmaß des Souveränitätsverzichts, den sie leisten müssen, um in die »machtvolle supranationale Vereinigung« aufgenommen zu werden. Staaten wie Usbekistan, Turkmenistan und Aserbaidschan stehen jeglichem Souveränitätsverzicht zugunsten einer von Russland geleiteten »supranationalen Vereinigung« zurückhaltend gegenüber; ganz zu schweigen von Georgien oder Moldova, die ihre dezidierte Westorientierung als Emanzipation von Russland darstellen, dessen Machtansprüchen sie sich entziehen wollen.

Auch mit seinen Partnern in der Zollunion steht Russland nicht in völligem Einklang. Moskau und Minsk verhandeln seit zwei Jahrzehnten über eine politische Union mit gemeinsamer Währung. In dieser Zeit führten beide Staaten Handelskriege um Erdgas, Erdöl und Milch. Der im Vergleich zu Belarus gewichtigere Partner Kasachstan teilt mit Russland die eurasische Perspektive und hob stets die aus gemeinsamer Geschichte ererbten Bindungen zwischen postsowjetischen Staaten hervor.

Offizielle in Astana weisen auf Vorteile der Zollunion hin, die dazu beitragen könnte, dass ausländische Investitionen im eigenen Land weiteren Sektoren zugutekommen als nur dem Energiesektor. Oppositionsführer und Vertreter von Wirtschaftsorganisationen befürchten indes Nachteile: beispielsweise eine Flut russischer Waren, die nach Kasachstan gespült würde, die Preise in die Höhe treibe und die Entwicklung lokaler Kleinindustrien hemme. Für Kirgistan, das wohl nächste Mitglied, hätte der Beitritt zur Zollunion schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen. Sie betreffen vor allem den Handel mit China, in dem das Land eine wichtige Vermittlerrolle spielt, die ihm gut 100 000 Arbeitsplätze einbringt. Diese Rolle würde durch die Zollunion eingeschränkt.

Ein neues Integrationsprojekt?

Putin präsentiert sein »neues Integrationsprojekt« unter dem Motto »Die Zukunft wird heute geboren«. Anders als dieses Motto suggeriert, knüpft er an russische Politik gegenüber dem GUS-Raum in den letzten zehn Jahren an. Seit Putins Amtsantritt als Präsident im Jahr 2000 gab es auf diesem Feld zwei Hauptentwicklungen: eine verstärkte Hinwendung zu Formaten der Kooperation unterhalb der Ebene der längst kraftlos gewordenen GUS und die Marginalisierung oder Auflösung von Regionalorganisationen wie der Zentralasiatischen Wirtschaftsunion oder der GUAM (Akronym für Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldova), an denen Russland nicht beteiligt war oder die seine Dominanz in Frage stellten. Es wird nicht ganz klar, in welcher Beziehung das »neue Integrationsprojekt« zur GUS-Ebene und zu bereits bestehenden Regionalformaten unterhalb dieser Ebene steht, die ebenfalls Freihandelszonen und gemeinsame Wirtschaftsräume anstreben, etwa die 2001 geschaffene Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC). Hier wird ein Integrationstheater auf mehreren Bühnen und Ebenen aufgeführt, das letztlich

eine »Integration der Integrationen« erfordert.

Russlands Stellung im GUS-Raum

Das primär ökonomische Projekt der Eurasischen Union wird von russischen Bemühungen um Integration auf sicherheitspolitischen Feldern begleitet. Adressat ist vor allem die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS, engl. CSTO), ein »Bündnis« von sieben GUS-Staaten. Angesichts einer 2010 zutage getretenen Sicherheitskrise in Kirgistan und Tadschikistan und den Unruhen in der arabischen Welt 2011 hat Russland mehrere Punkte auf seiner sicherheitspolitischen Agenda: Es will die Schwelle für Interventionen im Einzugsbereich der Organisation senken, den Mechanismus zur Entscheidung darüber vom Konsens- auf ein Mehrheitsprinzip umstellen und eine gemeinsame Eingreiftruppe aufbauen. In den letzten zwei Jahren festigte Russland seine militärische Präsenz in seiner westlichen und südlichen Nachbarschaft – in der Ukraine durch vertragliche Verlängerung der Frist für die Stationierung seiner Schwarzmeerflotte um 25 Jahre, in Armenien mit der bis 2044 fortgeschriebenen Nutzung einer Militärbasis und in Abchasien und Südossetien mit der Stationierung beträchtlicher Truppenteile (7000–9000 Soldaten), die allerdings gegen das Waffenstillstandsabkommen mit Georgien 2008 verstößt. Kirgistans gerade gewählter Präsident Atambajew verkündete als seinen ersten außen- und sicherheitspolitischen Schritt die von Russland gewünschte Schließung der US-Luftbasis »Manas« im Jahr 2014. Die russische Position in dem Land wird möglicherweise durch eine Militärbasis in Osch gestärkt. Tadschikistan hingegen hat zurückhaltend auf den Vorschlag reagiert, die 2005 beendete russische Grenzschutzmission wiederzubeleben.

Russische Ambitionen im GUS-Raum stoßen an Grenzen, wie sich vor allem in der kaukasischen Region zeigt. Während Russland im Südkaukasus Ordnungsmacht

reklamiert und diesem Anspruch nach dem militärischen Vorgehen in Georgien 2008 mit verstärkten diplomatischen Aktivitäten im armenisch-aserbaidschanischen Konflikt um Berg-Karabach Nachdruck verlieh, ist seine Gestaltungsmacht im eigenen kaukasischen Staatsterritorium sehr begrenzt. Mit Blick auf die prekäre Situation im Nordkaukasus kommen sogar Zweifel auf, inwieweit Russland seine eigene territoriale Integrität auf Dauer wahren kann. Laut Meinungsumfragen stellen immer mehr Russen die Zugehörigkeit der kaukasischen Föderationssubjekte zu ihrem Staat in Frage.

Russlands Potential als Integrationsmagnet im postsowjetischen Raum wird aber vor allem dadurch begrenzt, dass die von Präsident Medwedew und Premierminister Putin versprochene Modernisierung weitgehend ausblieb. Auch die russische Gesellschaft zeigt sich zunehmend enttäuscht, dass die Korruptionsbekämpfung, die Überwindung der Wachstumsabhängigkeit vom Rohstoffsektor und andere Entwicklungen kaum vorankommen, wie das bei einer erfolgreichen Modernisierung der Fall sein müsste.

Integration nach europäischem Vorbild?

Putin lehnt seine Eurasische Union zu einem Zeitpunkt an das Modell der europäischen Integration an, zu dem dieses Vorbild im Zuge der Euro-Krise seine Strahlkraft verliert. An einigen Stellen wird dieser Bezug besonders fragwürdig. So sieht Putin die Eurasische Union als Teil eines »Großeuropa«, das auf gemeinsamen Werten wie Freiheit, Demokratie und Marktwirtschaft beruht. Von einer ausgeprägten Wertschätzung politischer Freiheiten kann bei den drei Staaten, die den Nukleus des »neuen Integrationsprojekts« bilden, wohl kaum die Rede sein. An anderer Stelle vergleicht Putin die Eurasische Union in Hinsicht auf Freizügigkeit mit der EU-Schengenzone und verspricht Arbeitsmigranten den freien Verkehr über die Grenzen der Mitglied-

staaten, der insofern nicht von heute bestehenden Migrantenquoten beeinträchtigt werden soll. Doch schon jetzt sind Arbeitsmigranten, die zum Beispiel aus einem als Kandidat für den Beitritt zur Zollunion vorgesehenen Land wie Tadschikistan kommen, mit xenophoben Reaktionen in der russischen Bevölkerung und in den Behörden konfrontiert. Die Aufhebung von Einwanderungsquoten genügt daher nicht. Gefragt ist vielmehr eine Antwort auf wachsende Xenophobie und nationalistische Tendenzen im Kernland der zukünftigen Eurasischen Union.

Ist die Eurasische Union wirklich als Partner der EU gedacht oder doch eher als Gegenmodell, mit dem Russland in einem gemeinsamen Nachbarschaftsraum in Integrationskonkurrenz zur EU tritt? Das betrifft vor allem den Westrand des postsowjetischen Raums, der heute als Osteuropa bezeichnet wird und Belarus, die Ukraine und Moldova umfasst. Aus russischer Sicht ist Belarus der engste Partner im eurasischen Integrationsverbund und die Ukraine jenes Land, ohne das Integration im postsowjetischen Raum äußerst unvollständig wäre. Laut einer Meinungsumfrage vom September 2011 betrachtet eine Mehrheit der Russen (60 Prozent) beide Staaten nicht als Ausland. Bisherige Reaktionen Russlands auf die Östliche Partnerschaftsinitiative der EU, die sich seit 2009 an Osteuropa und den Südkaukasus richtet, stützen eher die Konkurrenz- als die Kooperationsthese.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364