

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.2.UdSSR - THU/ROJ
— 58.05.

Bern, den 17. Februar 1992

NOTIZ AN DEN STAATSEKRETÄRZWEI BEMERKUNGEN ZUR ENTWICKLUNG
IN DEN STAATEN DER EHEMALIGEN SOWJETUNION1. Die Potemkinschen Demokratien1.1. Beispiele

Zur Beurteilung der Entwicklung in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion werden die bereits in der Vergangenheit überstrapazierten Begriffe "demokratische Reformen" oder "demokratische Verhältnisse" nach wie vor häufig ohne notwendige Differenzierung verwendet. Zurecht weisen russische Intellektuelle heute darauf hin, dass ihre im Herbst letzten Jahres geäußerten Befürchtungen, wonach es sich beim Augustputsch (19.8.91) nicht unbedingt um einen Kampf für oder gegen die Demokratie sondern vielmehr um einen klassischen Machtkampf russischer Prägung handelte, berechtigt waren. Der misslungene Staatsstreich habe denn auch kaum Demokraten sondern lediglich Antikommunisten an die Macht gebracht, die die Demokratie mehrheitlich als Machtmittel zur Durchsetzung einer "Zweck heiligt die Mittel-Politik" verstünden.



Dass diese Vorwürfe mindestens zum Teil berechtigt sind, kann angesichts der in den letzten zwei Monaten dekretierten "demokratischen Reformschritte" kaum bezweifelt werden.

Bereits im November letzten Jahres bestand der im Westen als "Demokrat" bekannte Bürgermeister St. Petersburgs, A. Sobčak, darauf, dass die Tätigkeit aller Stadtgerichte, Notariate und Anwälte "seiner" Stadt in einem speziellen Departement zusammengefasst und unter seine Kontrolle gestellt werden sollte - eine Forderung, die jeder Gewaltenteilung widerspricht und deren anti-demokratischer Charakter dem Juristen Sobčak zweifellos bekannt sein musste.

Aehnlich undemokratisch war auch der inzwischen bekannt gewordene Entschluss des russischen Parlamentsvorsitzenden R. Chasbulatov, die Uebernahme einer Reihe von Gebäuden der Moskauer Staatsuniversität an die russische Akademie der Wissenschaften zu veranlassen und damit seine Kompetenzen bewusst zu überschreiten. Inzwischen sitzt der Parlamentsvorsitzende mit 17 weiteren Kollegen aus dem russischen Parlament im prestigeträchtigen Präsidium dieser Akademie, womit die durch die aktuelle Führung stets verurteilte sowjetische Tradition der artfremden Aemterbesetzung eine paradoxe Fortsetzung erfährt.

Nachdem ihm bereits ausserordentliche Sondervollmachten zugesprochen worden waren, überraschte El'cin die Abgeordneten während der letzten Session des russischen Volkskongresses mit der Forderung, dass die Exekutivgewalt von oben nach unten organisiert werden müsse, um gegen "die Sabotage" seiner Reformen ankämpfen zu können. Der "Vorschlag", wonach der Präsident die Vorsteher der regionalen Verwaltungen Russlands bestimmen würde, damit diese ihrerseits die Chefs der lokalen Administrationen ernennen könnten, erinnerte nicht wenige Kongressabgeordnete an das von L. Trotzki eingeführte System der politischen Kommissare. Die für den 8. Dezember 1991

vorgesehenen Lokalwahlen wurden durch das Veto El'cins verhindert, der diesen Entscheid damit begründete, dass die alt-kommunistische Nomenklatura die für das Gelingen der Reformen schliesslich entscheidenden Posten sonst wieder besetzt hätte. Obwohl dieses Argument an und für sich verständlich und aus der Sicht El'cins auch gerechtfertigt sein mag, ändert dies nichts an der Feststellung, dass er (und andere seiner "entourage") damit für sich in Anspruch nimmt zu wissen, welche Politik und Politiker "für das Volk" richtig sind.

In diese Richtung geht auch der Vorwurf derjenigen Journalisten, die an einem Gespräch mit dem russischen Vizeregierungschef G. Burbulis teilgenommen hatten und anschliessend der Regierung vorhielten, die dabei gestellten Forderungen Burbulis' seien nur noch mit den Instruktionen vergleichbar, die das ehemalige ZK der KPdSU den Journalisten erteilt hatte, um sicherzustellen, dass die Ereignisse mit den richtigen Worten kommentiert werden.

Der trotz echten Reformen immer noch wenig demokratische Charakter der Zustände beschränkt sich im übrigen nicht auf die Verhältnisse in der Russischen Föderation. Zentralasien ist nach wie vor durch feudale Strukturen geprägt, die sich kaum schnell "demokratisieren" lassen. Für die am 29. Dezember 1991 im Usbekistan durchgeführten Präsidentschaftswahlen wurde die Nominierung eines Kandidaten der oppositionellen Volkfront "Birlik" verboten, und als der alte Kommunist und neue Präsident Karimov schliesslich eine Woche im Amt war, ersetzte er kurzerhand die Chefbeamten seiner Ministerien und Minister seines Kabinetts durch ihm gut gesinnte Parteifreunde. Was die neue Regierung vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit hält, zeigte sich am 16. Januar 1992, als bei einer (friedlichen) Demonstration gegen die Folgen der Preiserhöhungen in Taschkent nach offiziellen Angaben zwei und nach Darstellung der Demonstranten mindestens sechs Personen von der Miliz erschossen wurden.

Ein anderes zur Illustration demokratischer Reformen herangezogenes Beispiel ist die Republik Kasachstan, wo bereits über 120 registrierte Parteien am politischen Leben teilnehmen sollen. Dabei gerät offenbar in Vergessenheit, dass die zweitgrösste Partei des Landes, die sozialdemokratische Partei Kasachstans, ganze 200 aktive Mitglieder zählt und dass somit faktisch der Einparteienstaat unter N. Nazarbaev bestehen blieb, auch wenn sich die Partei heute sozialistisch und nicht mehr kommunistisch nennt ¹. Auf die Auswüchse der "demokratischen" Zustände in Turkmenistan, Tadschikistan, Aserbaidshan und Georgien muss kaum hingewiesen werden. In beinahe allen Republiken der ehemaligen Sowjetunion sitzen immer noch altkommunistische Mehrheiten im Parlament, und in den meisten Fällen können viele der uns bekannten Grundrechte nicht geltend gemacht werden (Medienfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Rechtsgleichheit, etc.).

1.2. Oeffnung und Abgrenzung gegen Europa

Die Feststellung, dass es sich bei den politischen Verhältnissen in den meisten Republiken der Ex-UdSSR nicht oder noch nicht um Demokratien handelt, kann an sich nicht erstaunen. Verwirrend ist allerdings die Haltung einzelner (westlicher) Staaten, die die traditionell gefestigten Kriterien westlicher Demokratien als Mittel zur Beurteilung der Entwicklung in einem in seiner ganzen Geschichte noch nie demokratisch organisierten Land heranziehen und gleichzeitig bereit sind, sich täuschen zu lassen, wenn ihnen die betroffene Regierung ein Referendum zur Wahl eines Präsidenten als "Demokratie-Beweis" verkaufen will.

Stillschweigend wird dabei übersehen, dass insbesondere "die Russen" nach wie vor daran gewohnt sind, Verantwortung nach

¹ Eine ganze Reihe ähnlicher Flaggenwechsel fand ebenfalls in anderen Republiken der Ex-UdSSR statt; verschiedene kommunistische Parteien nennen sich heute "demokratisch" oder "sozialdemokratisch".

oben zu delegieren und dass deshalb der Widerstand gegen autoritäre (undemokratische) Methoden mit der Zunahme des sozialen Notstands tendenziell zurückgeht. Dass der Putsch im August letzten Jahres am Demokratieverständnis der Bevölkerung gescheitert sein soll, wird heute nur noch von polemisierenden Aussenpolitikern behauptet und ist in dieser Form zweifellos falsch. Die Diskussion über das zeitliche Nebeneinander von "Demokratisierung" und "wirtschaftlichen Reformen" hat im übrigen gezeigt, dass zumindest die Bevölkerung der "slawischen Republiken" Russland, Ukraine und Weissrussland zunehmend bereit ist, Einschränkungen der persönlichen Freiheiten in Kauf zu nehmen, wenn dadurch die soziale Situation verbessert werden kann.

Tatsächlich ist die Befürchtung nicht unbegründet, dass es sich bei der aktuellen euphorischen Oeffnung gegen Westen um eine weitere Pseudomorphose handelt, wie sie das russische Zarenreich bereits unter Peter dem Grossen durchgemacht hatte. Alles was St. Petersburg damals verkörperte und ausstrahlte, war für die überwiegende Mehrheit Russlands ein Fremdkörper, der durch die Tatsache, dass es sich dabei um die einzige Stadt in einem Land von mehr oder weniger grossen Dörfern handelte, noch künstlicher und aufgepfropfter wirkte.

St. Petersburg heute als Beweis für die Verwandtschaft Europas mit Russland heranziehen zu wollen, scheint uns gänzlich verkehrt. Wenn schon ein derartiger Vergleich angestellt werden soll, dann eher in Form einer Gegenüberstellung Europas mit Russland ohne St. Petersburg, um zu zeigen, wie relativ wenig Gemeinsames die beiden Teile des Kontinents trotz religiösen Affinitäten und historischen Berührungspunkten aufweisen. Dass die russische Revolution von 1917 letztlich mit einer totalen Abgrenzung gegen Europa verbunden war, kann in diesem Sinn auch als Gegenreaktion auf die durch Peter I eingeleitete Pseudomorphose verstanden werden ².

² Tatsächlich wertete O. Spengler in seinem Versuch einer morphologischen Erklärung der Geschichte Russlands die russische Revolution als Reaktion auf die Scheinbarkeit und Künstlichkeit des über St. Petersburg erfolgten westlichen Einflusses auf Russland.

Vor diesem Hintergrund weist auch das Wiener Institut für Wirtschaftsvergleiche in einer kürzlich erschienenen Veröffentlichung auf die Gefahr hin, dass einzelne der Nachfolgestaaten der Sowjetunion wieder in autoritäre Zustände zurückfallen könnten. Diese Befürchtung wird angesichts eines sich in Osteuropa aufbauenden "Frustrationspotentials" insofern noch realer, als dass die zur Zeit in diesen Staaten bestehende Hoffnung, wonach der Anschluss an Europa (in Form eines EG-Beitritts) in den nächsten zehn Jahren verwirklicht werden könnte, bitter enttäuscht werden dürfte³. Dass die EG-Staaten die betroffenen Regierungen weitgehend in diesem Glauben lassen, macht sie für diese Entwicklung mitverantwortlich.

2. Die seltsame Gemeinschaft unabhängiger Staaten

2.1. Die Idee...

Kurz nach dem Unabhängigkeitsreferendum der Ukraine (1.12.91) und im Vorfeld des für den 7/8. Dezember 1991 vorgesehenen Treffens der drei Präsidenten S. Šuškevič, L. Kravčuk und B. El'cin wurde endgültig klar, dass der von Gorbacëv vorgelegte Unionsvertrag nicht die Zustimmung der ukrainischen Führung finden würde. Obwohl Kravčuk auch gegenüber der Absicht El'cins, einen eigenen Vertragsentwurf vorzulegen, eine ablehnende Haltung eingenommen hatte, war dem ukrainischen Präsidenten an einem lockeren Bündnis mit Russland und Weissrussland gelegen. Insbesondere die Vereinigten Staaten hatten ihn genügend deutlich darauf aufmerksam gemacht, dass die Anerkennung der Unabhängigkeit der Ukraine besonders von einer Regelung der gemeinsamen Kontrolle über die sowjetischen Nuklearwaffen abhängen würde. Darüber hinaus war Kiev an einer Absprache über die künftigen Wirtschaftsbeziehungen und an der Sicherstellung der im Herbst letzten Jahres erneut

³ vgl. p.B.58.2.GUS - THU/ROJ vom 12.1.92 über die Reise von Botschafter J. Bucher nach Kiev und Minsk.

diskutierten territorialen Integrität der Ukraine interessiert. Die in der Folge von den Präsidenten Weissrusslands, Russlands und der Ukraine unterzeichneten drei Dokumente über die Schaffung einer Gemeinschaft unabhängiger Staaten vom 8. Dezember 1991 waren deshalb mindestens für die Ukraine nie die Grundlage einer neuen postsowjetischen Ordnung, sondern der Preis, den man für die Verwirklichung der Unabhängigkeit zu bezahlen hatte. Demgegenüber glaubte die Führung Russlands trotz den zum grossen Teil wenig verbindlichen Minsker-Artikeln an den Erhalt einer Staatengemeinschaft, die sich durch die noch zu schaffenden zwischenstaatlichen Strukturen zusätzlich festigen würde. Dies bestätigte der russische Vizeregierungschef G. Burbulis in einem Interview vom 12. Dezember 91 als er seine Ueberzeugung darüber ausdrückte, dass die Idee einer losen Konföderation in diesem Zusammenhang eine liberale Illusion sei, die entweder zu einer Föderation oder zum Krieg führe.

Diese Diskrepanz der Vorstellungen, an der sich auch nach der Unterzeichnung des Abkommens von Alma-Ata am 21. Dezember 1991 nichts änderte, ist letztlich die Hauptursache für die Künstlichkeit des erzwängten Gebildes und die immer emotionaler geführten Diskussionen zwischen den elf Vertragspartnern. Dass die Randrepubliken der GUS nicht gewillt sind, von ihren Vorstellungen abzurücken, hängt unter anderem mit ihrer Befürchtung zusammen, von Russland "erdrückt" zu werden. Bekanntlich hatte der aussenpolitische Ausschuss des Obersten Sowjets Russlands die "territoriale Frage" wieder zur Sprache gebracht, als er am 17. Januar 1992 dem Parlament beantragte, den Entscheid des Obersten Sowjets der UdSSR von 1954 für ungültig zu erklären, durch den die Krim aus der RSFSR herausgelöst und der Ukraine zugesprochen wurde⁴.

⁴ Im Gespräch mit Botschafter J. Bucher (6.2.1992) zeigte sich der ukrainische Vizepräsident V. B. Grinév in diesem Zusammenhang zuversichtlich. Er geht davon aus, dass ein allenfalls durchgeführtes Referendum auf der Krim trotz der russischen Bevölkerungsmehrheit die Zugehörigkeit zur Ukraine bestätigen würde (bereits am 20. Januar 1991 sprachen sich 93,3 % aller Wahlberechtigten der Krim für die Wiedereinrichtung einer autonomen Republik aus, wie sie von 1921 bis 1945 bestanden hatte).

Aehnliche Forderungen, die im Widerspruch zu den Abkommen von Minsk und Alma-Ata stehen, bestehen (wenn auch zur Zeit noch in abgeschwächter Form) ebenfalls an anderen Stellen der russischen Grenze (Kasachstan, Ukraine).

Die baltischen Staaten verspüren den Druck Russlands in Form einer gegen sie gerichteten de-facto Wirtschafts-Blockade. So erläuterte kürzlich (7.2.92) der Chef einer lettischen Delegation, die zu Wirtschaftsverhandlungen in Moskau weilte, dass zwar Anfang Dezember 1991 ein Rahmenabkommen über die Prinzipien der künftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Lettland und Russland unterzeichnet worden sei. Doch mache die Regierung in Moskau die Ausfuhr von über 100 Posten ins Baltikum von Lizenzen abhängig, die gar nicht existierten, da das für die Erteilung der Genehmigungen zuständige Institut noch nicht geschaffen wurde. Die Diskussion über den Abzug der rund 300'000 Mann starken Truppen der ehemals sowjetischen Armee im Baltikum trug zusätzlich zu einer Klimaverschlechterung bei.

Darüber hinaus löste der nicht einmal mit den GUS-Partnern abgeprochene Entschluss der russischen Führung, die Preise zu Beginn dieses Jahres zu liberalisieren, in allen Rändrepubliken eine Alarmstimmung aus, da sie nicht wie die russische Regierung, in deren Händen sich die Rubelpresse befindet, in der Lage waren, Kompensationszahlungen auszuschiütten. Hätten sie die Preisfreigabe nicht nachvollzogen, ohne gleichzeitig Schutzmassnahmen zu ergreifen, wäre das ohnehin spärliche Angebot an Konsumgütern gänzlich zusammengebrochen. Die damit vollends sichtbar gewordene Abhängigkeit von der russischen Finanzpolitik bildete die Grundlage für die Einführung eigener Währungen und den Anfang vom Ende einer einheitlichen Rubelzone. Eine Reihe von Republiken haben in der Zwischenzeit ihre Absicht bekanntgegeben, eigene Währungen zu drucken, oder haben bereits Ersatzwährungen in Form von (Lebensmittel-) Coupons in Umlauf gesetzt.

2.2. ... und die Realität

Die in Minsk bewusst umschifften Probleme traten schliesslich im Laufe des Dezembers 1991 bzw. Januars 1992 überdeutlich zum Vorschein. Kurz vor dem Gipfel vom 21. Dezember 1991 in Kasachstan verblüffte Moskau seine "Partner" mit der Ankündigung, dass die gesamte Infrastruktur der All-Unionsministerien, des Obersten Sowjets der Union und alle sowjetischen Vertretungen im Ausland ab sofort an die russische Föderation übergehen würden. Die heftigen Reaktionen der nicht konsultierten Republiken führten zur Bildung einer Kommission unter Vorsitz des weissrussischen Präsidenten S. Suskevic, die sich bis anhin aber nicht zu einer für alle Betroffenen akzeptablen Lösung hat durchbringen können.

Als weitaus heftigster und für die künftige Entwicklung der betroffenen Staaten letztlich nebensächlichster Streitpunkt erwies sich die Frage der Befehlsgewalt über die Schwarzmeerflotte. Dies hatte seinen Grund einerseits in der vom Präsidium des Obersten Rats der Ukraine Ende November 1991 verabschiedeten Absichtserklärung, eigene Streitkräfte zu bilden und andererseits in den in der Folge entstandenen Debatten, Missverständnissen und plötzlichen Kurswechsel der betroffenen Politiker und Militärs. Es rächte sich nun, dass man sich in Minsk keine Klarheit darüber verschafft hatte, was man genau unter "strategischen Waffen" verstehen sollte.

Paradox erscheint im Rückblick, dass ausgerechnet die Führung der im Schwarzmeer stationierten Flotte ihren Offizieren und Matrosen empfohlen hatte, an den Präsidentschaftswahlen vom 1. Dezember 1991 den Kandidaten L. Kravčuk zu wählen, da sie sich von ihm u.a. auch die Wahrnehmung ihrer Interessen erhofften. Tatsächlich soll sich der favorisierte Präsidentschaftskandidat im Vorfeld der Wahlen in Sevastopol gegenüber Matrosen für die Schaffung einer kleinen Küstenwache ausgesprochen haben. Gemäss den Worten des heute enttäuschten Kommandanten der GUS-Flotte, Admiral V. Černavin, soll er dabei wiederholt erläutert haben, dass die Ukraine keine grossen Kriegsschiffe sondern eine aus beweglichen Kräften

zusammengesetzte kleinere Küstenflotte benötige. Umso grösser sie seine (Černavins) Beunruhigung gewesen, als sich der ukrainische Präsident am 12. Dezember 1991 gestützt auf das am 6. Dezember vom ukrainischen Parlament verabschiedete Gesetz über die bewaffneten Streitkräfte der Ukraine zum Oberbefehlshaber der ehemals sowjetischen Truppen auf ukrainischem Territorium ernennen liess.

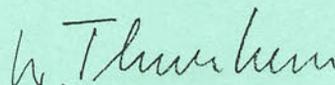
In dieser von Černavin angesprochenen Erklärung nahm Kravcuk allerdings die "strategischen Kräfte" aus, und Moskau beeilte sich deshalb mit der Entsendung einer vom stellvertretenden Verteidigungsminister B. Pjankov angeführten Delegation nach Kiev, um der ukrainischen Regierung zu erklären, was man in der ehemaligen "Zentrale" unter "strategisch" verstand. Die Gespräche scheiterten, und am 26. Dezemebr 91 verlangte der inzwischen ernannte ukrainischen Verteidigungsminister K. Morozov die volle Kontrolle über die Schwarzmeerflotte. Das dadurch massiv angespannte Verhältnis zwischen Moskau und Kiev entschärfte sich auch nach der am GUS-Gipfel vom 30. Dezember 91 in Minsk verabschiedeten "Schildbürgerdefinition" des Terms "strategische Kräfte" kaum⁵. Das angesichts der dringend anstehenden Probleme beider Staaten absurde Ausmass, das der Streit annahm, wird an den Zahlungen deutlich, die Russland und die Ukraine der umstrittenen Flotte zusprachen, um ihren Argumenten auch eine "finanzielle Legitimation" zu geben. Obwohl der Oberbefehlshaber der Schwarzmeerflotte, N. Kasatanov, für das erste Quartal 1992 von budgetierten Betriebskosten in der Höhe von "lediglich" 220 Mio Rubel gesprochen hatte, offerierten Moskau und Kiev einen Betrag von 250 Mio bzw. 350 Mio Rubel (!). Schliesslich einigte man sich am 11./12. Januar 1992 in Kiev darauf, den "konventionellen Teil" der umstrittenen Flotte der Ukraine und den restlichen "strategischen Teil" der GUS zuzuteilen. Die geschaffene

⁵ Das dabei verabschiedete Abkommen über strategische Kräfte definiert den Ausdruck "strategischen Kräfte" tautologisch mit den strategischen Kräften der ehemaligen Sowjetunion.

Expertenkommission, an die daraufhin das "Teilungs-Problem" übertragen wurde, ist bis zum Treffen der GUS-Verteidigungsminister am 13. Februar 1992 in Minsk zu keiner gütlichen Lösung gekommen.

Wie an den vorangegangenen Treffen dieser Art, bei denen eine Reihe verschiedener Absichtserklärungen von wenig zentraler Bedeutung unterzeichnet worden waren (gemeinsame Nutzung des Weltraums, koordinierte Bekämpfung des organisierten Verbrechens, etc.) zeigte sich bereits im Vorfeld dieses Gipfels deutlich, dass in allen wesentlichen Fragen keine "GUS-stärkende" Einigung erzielt werden konnte. Selbst der bis anhin vermittelnde Präsident Weissrusslands, S. Suskevic, erklärte während des oben erwähnten Besuchs von Botschafter J. Bucher in Minsk, dass er die Gemeinschaft unabhängiger Staaten vor allem als ein notwendiges Mittel zur Entflechtung der durch die Monopolisierung der Wirtschaft und durch die sowjetischen Institutionen entstandenen Bindungen zwischen den Republiken betrachte, dem aber nicht der Charakter eines Völkerrechtssubjekts zukommen solle. Es war deshalb kaum erstaunlich, dass sich die GUS-Vertreter am 14. Februar 1992 nicht auf ein gemeinsames Oberkommando über die konventionellen Streitkräfte der Ex-UdSSR einigen konnten. Nach dem (bisher planmässig vorankommenden) Rückschub der taktischen Nuklearwaffen nach Russland, der am 1. Juli 1992 abgeschlossen sein sollte, und der vorgesehenen Zerstörung der strategischen Waffen in Weissrussland und der Ukraine (bis Mitte 1994) dürfte der GUS damit längerfristig auch diese letzte "raison d'être" entzogen worden sein.

POLITISCHES SEKRETARIAT
i.A.



W. Thurnherr

- Kopien : - Sekr. BRF
- Pol. Abteilung I
 - Pol. Abteilung III
 - Finanz- und Wirtschaftsdient
 - Europaratsdient
 - Presse- und Information
 - Direktion für Völkerrecht
 - DEH
 - DVA : Botschafter J. Bucher
 - BAWI: Staatssekretär F. Blankart
 - Botschafter S. Arioli
 - Herrn H. U. Mazenauer, Osteuropadienst
 - UNA : Div. P. Regli
 - Herrn F. Schreier
 - Schweizerische Missionen in Genf, Brüssel, New York und Wien
 - Schweizerische Delegation in Genf
 - Schweizerische Botschaften in Ankara, Athen, Belgrad, Bonn, Budapest, Bukarest, Den Haag, Helsinki, Lissabon, London, Madrid, Moskau, Oslo, Ottawa, Paris, Peking, Prag, Rom, Stockholm, Tokio, Warschau, Wien und Washington.