

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Rußland/GUS
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Eberhard Schneider

Die Europäische Union und Rußland im 21. Jahrhundert

Interessen beider Seiten

FG 5 2005/02, Mai 2005

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Eberhard Schneider

**DIE EUROPÄISCHE UNION UND RUSSLAND IM 21. JAHRHUNDERT.
INTERESSEN BEIDER SEITEN**

1 INTERESSENLAGE	3
<i>1.1 EU-Interessen an Rußland</i>	3
<i>1.2 Rußlands Interessen an der EU</i>	3
2 RECHTSGRUNDLAGE	4
3 STRATEGIEN	5
<i>3.1 EU</i>	5
<i>3.2 Rußland</i>	6
4 GEMEINSAME RÄUME	7
<i>4.1 Wirtschaft</i>	8
<i>4.2 Innere Sicherheit</i>	9
<i>4.3 Äußeren Sicherheit</i>	9
<i>4.4 Forschung, Bildung und Kultur</i>	9
5 EU-RUSSLAND-PROBLEME	10
<i>5.1 Energiedialog</i>	10
<i>5.2 Die EU-Erweiterung</i>	11
<i>5.3 Die neue EU-Nachbarschaftspolitik</i>	13
<i>5.4 Gemeinsame Werte</i>	14
<i>5.5 Offene Fragen</i>	15
6 ZUSAMMENARBEITSMÖGLICHKEITEN	15
7 AUSBLICK	18

1 Interessenlage

1.1 EU-Interessen an Rußland

Die EU hat grundsätzlich Interesse an Rußland als dem „großen Nutzen- und Schadenspotential, das je nach innerer Entwicklungsdynamik von dem riesigen Land ausgehen und sich zunächst auf Ostmitteleuropa und dann auch auf Westeuropa auswirken könnte“. Im Einzelnen sind das:

- „Stabilität oder Krisen im regionalen Umfeld Rußlands,
- Wachsende Marktchancen oder ökonomischer Abschwung und soziale Depression mit zunehmendem Migrationsdruck auf Länder der Europäischen Union,
- Demokratie und Pluralismus oder autarkischer Nationalismus“.¹

Wirtschaftlich gesehen ist Rußland der fünfgrößte Handelspartner der EU. Die EU bezieht einen großen Teil ihres Energieimports aus Rußland: 1999 stammten in der EU der 15 Mitglieder aus Rußland 18 % ihrer Ölimporte und 41 % ihrer Gasimporte.² Hinzu kommt, daß Rußland ein großer und willkommener Markt für die EU ist. Wo gibt es noch in Europa ein Land, das in den letzten Jahren so hohe Wachstumsraten aufweisen konnte und das einen so hohen Außenhandelsüberschuß hat, der umfangreiche Importe zuläßt?

1.2 Rußlands Interessen an der EU

Die zunehmende Bedeutung der Europa-Politik für Rußland resultiert aus folgenden Fakten:

- Rußland wickelt mit der erweiterten EU 53 % seines Außenhandels mit der EU ab, die Hälfte davon sind Energielieferungen. Im Jahr 2000 erzielte Rußland in seinem EU-Handel einen Überschuß von 25 Mrd. Euro.
- Die EU ist mit 52 % zum größten Direktinvestor in Rußland avanciert.
- Rußland hat mit der EU eine 2.300 km lange Grenze.
- Bereits auf die alte EU der 15 entfielen 40 % aller internationalen Flugpassagiere Rußlands, 82 % aller internationalen Eisenbahnpassagiere Rußlands, 61 % aller internationalen Telefonate Rußlands. Millionen Russen besuchen jedes Jahr die Länder der EU.³
- Auf seiner Pressekonferenz beim EU-Gipfel in Moskau im Mai 2001 erklärte Putin das zunehmende Interesse Rußlands an der EU mit dem dynamischen Prozeß der Erweiterung

¹ Hoff, Magdalena, Europa als Ganzes im Auge behalten. Die Beziehungen der Europäischen Union zu Rußland, in: Europäische Zeitung, April 1998, S. 3.

² Götz, Roland, Rußlands Erdgas und die Energiesicherheit der EU. Berlin 2002 (SWP-Studie S 12).

der EU, der Einführung des Euro und dem Entstehen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU⁴.

- Die Russen unterstellen den Europäern, vor allem den Deutschen, ein besonderes Verständnis der russischen Mentalität.
- Zudem ist Putin aus Überzeugung europaorientiert. Er erwartet eine Modernisierung Rußlands nur durch weitere Europäisierung, insbesondere durch enge Zusammenarbeit mit der EU.

2 Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage der Beziehungen der zu Rußland ist das 1994 geschlossene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das 1997 in Kraft trat. Es regelte:

- den Handel und die handelspolitische Zusammenarbeit,
- die Kooperation in den Bereichen Soziales, berufliche Bildung, Wissenschaft, Technik, Verkehr, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Kultur sowie bei der Verhinderung von Straftaten und
- diene dem politischen Dialog.

Die Ziele des politischen Dialogs sind:

- die Stärkung der Bindungen zwischen Rußland und der EG,
- die Intensivierung der politischen Beziehungen sowie
- die Annäherung der Standpunkte in Fragen Demokratie und der Menschenrechte (Art. 6).

Für die Führung des politischen Dialogs:

- wurde ein Kooperationsrat auf Ministerebene gebildet (Art. 90).
- Art. 92 sieht einen Kooperationsausschuß auf der Ebene hoher Beamter vor.
- Auf der parlamentarischen Ebene soll der Dialog von einem Parlamentarischen Kooperationsausschuß praktiziert werden (Art. 95).

Bei einem Verstoß gegen die Grundsätze der Demokratie und Menschenrechte kann das Abkommen notfalls auch einseitig ausgesetzt werden.

³ Ryzhkov, Vladimir, Why Europa? In: Russia on Russia. Issue 7: Russia and the European Union. Moskau, March 2002, S. 13 f.

⁴ Timmermann, Heinz, Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden? Berlin 2002 (= SWP-Aktuell des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft der Stiftung Wissenschaft und Politik, 12), S. 3.

Dies Abkommen hat eine langfristige Perspektive der Zusammenarbeit, aber nicht der Mitgliedschaft in der EU. Mittelfristig könnte es zur Errichtung einer gemeinsamen Freihandelszone führen und dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranreichen.⁵

Das Abkommen war ein normatives und zugleich politisch-taktisches Dokument, für dessen Realisierung zum damaligen Zeitpunkt beiden Seiten die Kräfte fehlten.⁶

3 Strategien

3.1 EU

Am 20. November 1995 beschloß der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs eine „Strategie für die Beziehungen zwischen der EU und Rußland“, die einen Beitrag zu Rußlands demokratischen Reformen leisten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern, Sicherheitsfragen erörtern und die Außenpolitik abstimmen soll.

Am 13. Mai 1996 verabschiedete der Europäische Rat auf der Grundlage dieser EU-Strategie einen „Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland“. Er dient dazu, Prioritäten hinsichtlich sämtlicher Aktionen zu setzen, die im Rahmen von TACIS und des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens durchzuführen sind. Es handelt sich in erster Linie um die Unterstützung der demokratischen Reformen in Rußland und die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich (Bildung des Internationalen Zentrums für Wissenschaft und Technologie zur Beschäftigung von Wissenschaftlern der ehemaligen russischen atomaren Rüstungsindustrie, Umschulung der Armeeeoffiziere und Umstellung von Rüstungsunternehmen).

Die erste Gemeinsame Strategie, welche die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschloß, war die Gemeinsame Strategie gegenüber Rußland, angenommen auf dem EU-Gipfel am 4. Juni 1999 in Köln. Sie umfaßt folgende vier Bereiche:

- Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland,
- Unterstützung Rußlands bei der Neubelebung seiner Wirtschaft auf einer sozialen Grundlage und unter Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts,
- in Absprache mit Rußland Stärkung der Stabilität und Sicherheit in Europa,

⁵ Peter, Manfred, Rußlands Platz in Europa. Berlin 2001, S. 165.

⁶ Schulze a.a.O. S. 443.

- gemeinsame Durchführung von Maßnahmen in Bereichen von gemeinsamem Interesse wie nukleare Sicherheit, Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Umwelt usw.

In dieser Strategie schlägt die EU vor, die Partnerschaft zwischen beiden Seiten im Rahmen eines "permanenten Dialogs über Politik und Sicherheit" zu entwickeln und dafür einen Ständigen Mechanismus" zu schaffen, den auf EU-Seite der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt. Damit geht diese Gemeinsame Strategie deutlich über das Partnerschaftsabkommen hinaus, indem sie die Entwicklung gemeinsamer Positionen und Initiativen in allen internationalen Foren vorschlägt. Im Falle Jugoslawien hat sich vor allem die EU erfolgreich dafür eingesetzt, daß Rußland in die Konfliktlösungsstrategie mit einbezogen wird.

Die Rußland-Strategie der EU besteht in einer mehrdimensionalen Partnerschaftspolitik gegenüber Rußland, welche die Bereiche Politik, Wirtschaft, Umweltschutz, Kultur und Sicherheitspolitik umfaßt. Sie erstreckt sich auf alle Ebenen: lokal, regional, national und supranational. Und sie ist auf Dauer angelegt. Darin unterscheidet sie sich wesentlich von der amerikanischen Rußlandpolitik, die eher eindimensional ist und die sich auf die Bereiche Abrüstung und Terrorismusbekämpfung konzentriert und die konjunkturellen Schwanken ausgesetzt ist zwischen Angeboten zur Partnerschaft und völligem Ignorieren russischer Interessen.⁷

Diese Gemeinsame Strategie lief 2002 aus und bekam keine Nachfolgerin. Stattdessen wurde von der EU ein Programm für diejenigen Länder entwickelt, die demnächst Nachbarn der erweiterten EU sein werden: Belarus, Rußland, Moldowa und die Ukraine.

3.2 Rußland

Auf die Gemeinsame Rußland-Strategie der EU antwortete Rußland mit seiner "Mittelfristigen Strategie für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union im Zeitraum von 2000 bis 2010", die Putin - damals noch als Regierungschef – am 22. Oktober 1999 in Helsinki vorstellte. (Finnland hatte zu diesem Zeitpunkt die EU-Präsidentschaft inne.) Diese EU-Strategie Rußlands umfasst folgende Elemente⁸:

- Strategischer Charakter der Partnerschaft EU-Rußland,
- Ausweitung und Intensivierung des politischen Dialogs,

⁷ Timmermann, Strategische Partnerschaft a.a.O. S. 2.

⁸ Quelle: Internetseite : http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia.

- Entwicklung des gegenseitigen Handels und der Investitionen,
- Zusammenarbeit im Finanzbereich,
- Berücksichtigung der russischen Interessen in einer sich erweiternden EU,
- Entwicklung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Infrastrukturbereich,
- Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Technologie sowie dem Schutz von intellektuellem Eigentum,
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
- Entwicklung der rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit, vor allem in der Wirtschaftsgesetzgebung und bei den technischen Standards,
- Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung,
- Rolle der Geschäftskreise bei der Entwicklung der Zusammenarbeit,
- Gewährleistung der Durchsetzung der Strategie in Rußland.

Doch in diesem Dokument wurde die EU primär nur als Handels- und Wirtschaftsmacht ohne Aktionsfelder in der Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen. Das Zugehen auf Europa wurde damit legitimiert, daß dadurch die Hegemonie der USA mittels der NATO auf Europa eingedämmt werden könne. Aber im Unterschied zu früheren Ansätzen werden in der mittelfristigen Strategie keine Illusionen genährt, daß Rußland mit einer eigenständigen Europapolitik einen Keil in die transatlantischen Beziehungen treiben könne.⁹

Auf dem EU-Rußland-Gipfel in Mai 2002 in Moskau wurde Rußland von seiten der EU der Status eines Marktwirtschaftslandes zuerkannt, was sich vorteilhaft für Rußland in den Bereichen Handel und außenwirtschaftliche Zusammenarbeit auswirkt.

Neu ist, daß Moskau die EU als einen global operierenden Akteur anerkennt, der eigene Gesamtinteressen hat. Neu ist auch, daß die WEU als integraler Bestandteil der EU gesehen wird. Rußland hält eine operative Zusammenarbeit mit der EU auf sicherheitspolitischem Gebiet einschließlich des Krisenmanagements und der Durchführung von friedensschaffenden Maßnahmen für möglich und wünschenswert.

4 Gemeinsame Räume

Der 11. EU-Rußland-Gipfel beschloss am 31. Mai 2003 in St. Petersburg die Entwicklung der vier „gemeinsamen Räume“ Wirtschaft, innere Sicherheit, äußere Sicherheit sowie For-

⁹ Schulze a.a.O. S. 449.

schung, Bildung und Kultur. Außerdem wurde der durch das Partnerschafts- und Kooperationsabkomme von 1994 eingesetzte Kooperationsrat zum „Ständigen Partnerschaftsrat“ aufgewertet. Die neue Nachbarschaftspolitik der EU soll die bestehende strategische Partnerschaft, deren Grundlage das Partnerschaftsabkommen ist, ergänzen.

Die bereits im Oktober 2001 eingesetzte High Level Group unter der gemeinsamen Leitung des damaligen Stellvertretenden russischen Premiers Wiktor Christenko und des damaligen EU-Außenkommissars Chris Patten legte auf dem 12. EU-Rußland-Gipfel am 6. November 2003 in Rom ein Rahmenkonzept für den gemeinsamen Wirtschaftsraum vor. Für die übrigen drei „Gemeinsamen Räume“ wurden in Rom die Grundaussichtungen der weiteren Ausgestaltung vorgezeichnet. „Das Rahmenkonzept kommt den Interessen beider Seiten entgegen. Für Rußland bedeutet das neue integrative Kooperationsgeflecht keine Einschränkung seiner politischen Souveränitätsrechte. Für die EU ergibt sich die Chance, in Bereichen wie Rechtssystem, Forschung und Entwicklung, Bildung und Sicherheit auf die Entstehung kompatiblere Strukturen in Rußland Einfluss zu nehmen.“¹⁰

4.1 Wirtschaft

Das Rahmenkonzept über den Gemeinsamen Wirtschaftsraum mit den vier Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeitskräfte) definiert die Ziele, Leitprinzipien, Inhalte, Institutionen und Instrumente für seine Realisierung. Rußland und die EU einigten sich auf ein stufenweises Vorgehen, wobei am Beginn der rasche Beitritt Rußlands zur Welthandelsorganisation (WTO) steht. Die EU hat in der Gemeinsamen Erklärung von Rom erklärt, daß die laufenden Verhandlungen über den Beitritt Rußlands zur WTO bis Ende 2004 abgeschlossen sein sollen.

Putin forderte auf dem Round-Table mit russischen und europäischen Unternehmern am 2. Dezember 2003 in Moskau von der EU, daß sie ihre unverhältnismäßig harten Forderungen aufgibt, da sie den Beitritt Rußland zur WTO blockieren. Gemeint war das Verlangen der EU, daß Rußland seine inländischen Energiepreise an die für den Export geltenden Weltmarktpreise anpaßt. Rußland sei nicht bereit, jeden Preis für den WTO-Beitritt zu bezahlen. Brüssel täte besser daran, mit Moskau über die im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgese-

¹⁰ Meier, Christian, Nach der Dumawahl. Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland. Berlin 2003 (=SWP-Aktuell, Nr. 54 vom Dezember 2003).

hene Errichtung einer Freihandelszone als Vorstufe zur Verwirklichung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums zu verhandeln.¹¹

4.2 Innere Sicherheit

Für den Gemeinsamen Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht gibt es noch kein Rahmenkonzept. Innerhalb dieses Raumes wünscht Moskau visafreien Reiseverkehr zwischen Rußland und den EU-Staaten. Moskau befürchtet, daß die Ausdehnung der Schengen-Vorschriften auf die neuen EU-Mitglieder zur Errichtung eines neuen Eisernen Vorhangs führen könnte. Die EU hat den Wunsch nach visafreiem Verkehr nicht von vornherein abgelehnt, sondern sich mit dem Kreml darauf verständigt, die Einführung eines visafreien Reiseverkehrs als langfristiges Ziel auf die Agenda einer speziellen Arbeitsgruppe zu setzen.

Um einer visafreien Regelung des Reiseverkehrs näher treten zu können, fordert die EU wirksame Kontrollen zur Verhinderung von illegalen Grenzübertritten, die vertraglich zugesicherte Rücknahme von Personen, die gesetzwidrig aus und durch Rußland in die EU immigriert sind, sowie fälschungssichere Reisedokumente und den verstärkten Kampf gegen Korruption beim Grenzpersonal. Da Moskau aber nicht so lange warten will, versucht der Kreml - nicht ohne einen gewissen Erfolg - mit den großen EU-Staaten bilaterale Vereinbarungen abzuschließen.

4.3 Äußeren Sicherheit

Im Bereich der äußeren Sicherheit, des Krisenmanagements und der internationalen Beziehungen besteht seit langem zwischen der EU und Rußland ein hohes Mass an gemeinsamen oder abgestimmten Positionen zu einer Reihe internationaler Streitfragen und Konflikte. In einem Annex zur Gemeinsamen Erklärung von Rom wurde der Wunsch bekräftigt, den Dialog über politische und Sicherheitsfragen und über Herausforderungen auf breiter Front zu intensivieren sowie die Bemühungen um gemeinsame Lösungen für eingefrorene Konflikte in Europa und anderswo zu verstärken.

4.4 Forschung, Bildung und Kultur

Im Dezember 2002 war das Abkommen zwischen der EU und Rußland über die Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Technologie ausgelaufen. Am Rande des EU-

¹¹ Kommersant, 3.12.2003. Nezavisimaja gazeta, 3.12.2003.

Rußland-Gipfels im November 2003 in Rom wurde es mit einer schriftlichen Vereinbarung erneuert. Die künftige Zusammenarbeit soll sich in den nächsten fünf Jahren vorrangig auf die Bereiche Biomedizin, Gesundheit, Klima und Umweltschutz, nicht-nukleare Energie, Informationsgesellschaft sowie Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftlern konzentrieren. Ein besonderer Aktionsplan zur Förderung der Zusammenarbeit in Schwerpunktbereichen soll das neue Abkommen wirkungsvoll flankieren.

Im September 2003 war Rußland dem Bologna-Prozeß beigetreten, der die gegenseitige Anerkennung von Diplomen zum Ziel hat. Rußland hat ein sehr großes Interesse an der Teilnahme am sechsten EU-Rahmenprogramm für Forschung für die Jahre 2002 bis 2006. Moskau hat bereits 500 Projektvorschläge geschickt.¹²

5 EU-Rußland-Probleme

5.1 Energiedialog

Für die Energiezusammenarbeit forderte der vierte Sachstandsbericht, die Bemühungen um eine Energiegemeinschaft für die Bereiche Öl, Gas, Strom, maritime und nukleare Sicherheit, Energieeffizienz, Energieeinsparung, Energietechnologien und Monitoring von Leitungsnetzen zu verstärken. Leider hat seit seinem sechsjährigen Bestehen der Energiedialog wegen konträrer Positionen keine nennenswerten Fortschritte gemacht, wenngleich sich einige europäische Firmen wie BP, Royal Dutch und Ruhrgas an russischen Erdöl- und Erdgasunternehmen beteiligen.

Der Europäische Energiechartavertrag wurde bisher von Rußland nicht ratifiziert, obwohl die EU 53 % des russischen Erdölexportes und 62 % des russischen Erdgasexports aufnimmt und damit Hauptabnehmer des russischen Energieexports ist. Die Staatsduma hat sich bisher geweigert, die Energiecharta zu ratifizieren, weil sie der Argumentation von GASPROM folgt. Umstritten ist Artikel 7 des Energiechartavertrags, der den Energietransit behandelt. GASPROM befürchtet, daß es jährlich bis zu 5 Mrd. \$ Umsatz einbüßen würde, wenn es laut Vertrag sein Leitungsnetz für den Gastransit aus Turkmenistan und anderen Ländern nach Europa öffnen müßte. Das tritt aber nicht zu. Der Energiechartavertrag verpflichtet zwar die Vertragsstaaten, ihre Leitungsnetze Konkurrenten zu öffnen. Er untersagt lediglich die Unter-

¹² Meier ebenda.

brechung von vertraglich vereinbarten Transitlieferungen, ohne daß ein Streitschlichtungsverfahren vorausging.

GASPROM besteht auf der Weiterführung von Lieferverträgen mit Laufzeiten von 10 bis 25 Jahren, und zwar so, daß der Abnehmer auf jeden Fall bezahlen muss, ob er das Gas nun benötigt oder nicht. Nach Ansicht der europäischen Wettbewerbshüter wird dadurch die Konkurrenz ausgeschaltet und der Gaspreis hoch gehalten.¹³ Während Rußland eine energiepolitische Interdependenz anstrebt, um sich den Absatzmarkt EU möglichst weitgehend zu sichern, hält die EU an der diversifizierten Energieversorgung fest, um EU Abhängigkeiten zu vermeiden.¹⁴

Der Sachstandsbericht schlägt die Fakturierung der Energielieferungen in € statt in \$ vor. Gegen diese Idee hatte Putin in Rom keine prinzipiellen Einwände, wies aber darauf hin, daß eine solche einschneidende Veränderung nicht allein vom Willen Rußlands abhinge, sondern auch von den Entwicklungen auf dem Weltmarkt.

Wegen des bedenklichen Zustands der russischen Pipelines für Öl und Gas möchte die EU stärker als bisher durch die Installierung eines satellitengestützten regionalen Überwachungssystem im Rahmen von Galileo an ihrer Sicherung mitwirken.

Von der zu Beginn des Energiedialogs aufgestellten langen Liste von gemeinsamen Infrastrukturvorhaben ist nur noch das für beide Seiten wichtige Projekt einer Nordeuropäischen Gaspipeline übrig geblieben, das die EU im Rahmen ihres Programms Transeuropäische Netzwerke mitfinanziert.¹⁵

5.2 Die EU-Erweiterung

Prinzipiell wurde die EU-Erweiterung von Moskau als für Rußland gut begrüßt, denn sie verbreitert den Bereich der Stabilität und Demokratie an der russischen Grenze. In concreto forderte allerdings der damalige russische Außenminister Igor Iwanow Ende Januar 2004 in Moskau von der EU eine Kompensation für angebliche wirtschaftliche Schäden, die russische Firmen als Folge der EU-Erweiterung tragen müßten. Durch die Ausweitung des Partner-

¹³ Götz, Roland, Rußlands Erdgas und die Energiesicherheit der EU. Berlin 2002, S. 33 (=SWP-Studie S 12, April 2002)

¹⁴ Rosengarten, Ulrich, Die Europäische Union und Rußland – eine schwierige Partnerschaft, in: Das Parlament, 2.2.2004.

¹⁵ Meier a.a.O.

schafts- und Kooperationsabkommens auf die neuen EU-Mitglieder verlöre Rußland seine bilateralen Handelswege mit den zehn Erweiterungsländern. Rußland verlöre durch den Beitritt der Osteuropäer jährlich 150 bis 300 Mill. €

Rußland legte der EU im Januar 2004 eine Liste mit 16 Punkten vor, die Forderungen nach erhöhten Import-Quoten für Getreide und Stahl enthält. Außerdem soll die EU den Aufbau der russischen Exklave Kaliningrad finanziell fördern, die nach dem 1. Mai vollständig von EU-Gebiet umschlossen sein wird. Die russischen Bevölkerungsgruppen in Estland und Lettland sollen mehr Rechte erhalten, und russische Bürger sollten visafrei in die EU reisen können. Diese Forderungen bekräftigte Igor Iwanow noch einmal am 12. Februar 2004 in seinem Gespräch mit Bundesaußenminister Joschka Fischer.

Die Forderungen aus Moskau wurden von EU-Beamten in Brüssel zurückgewiesen. Die EU-Kommission bestritt, daß die Erweiterung der EU für Rußland Handelsnachteile mit sich bringt. Die Zölle, welche die EU bei Importen aus Rußland erhebt, seien im Durchschnitt niedriger als die derzeit geltenden Tarife der Beitrittsländer und würden im Durchschnitt von 9 % auf 4 % sinken. Außerdem sind die russischen Energielieferungen in die Gemeinschaft, die 55 % des russischen EU-Exports ausmachen, zoll- und kontingentfrei. Dagegen behauptet Moskau, daß die bisherigen Handelsabkommen mit den früheren Satellitenstaaten für Rußland günstiger seien. Brüssel betonte, man könne ja über alles verhandeln, aber es gebe keine rechtliche Verbindung zu den Partnerschaftsabkommen. Die Ausdehnung des Geltungsbereiches der seit 1997 bestehenden Verträge mit Rußland sei nur eine juristische Formalie. Osteuropäische Diplomaten wurden deutlicher und warfen den Russen Erpressung vor.

Weinige Tage vor der EU-Erweiterung verständigten sich am 27. April 2004 in Luxemburg die EU und Rußland darauf, daß Moskau die Anwendung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens auch auf die neuen EU-Mitgliedsländer akzeptiert. In allen anderen strittigen Fragen ist die EU bereit, Rußland entgegenzukommen. So zeigte sich die EU in der Frage des WTO-Beitritts Rußlands kompromißbereit und gab ihre Forderung nach der Anhebung der russischen Inlandspreise auf Weltniveau auf. Brüssel reicht es, wenn die Gaspreise für die Industrieabnehmer schrittweise angehoben werden, um Wettbewerbsverzerrungen beim Export von durch hohen Energieaufwand gewonnenen Metallen wie z.B. Aluminium zu verhindern. Die EU geht davon aus, daß Rußland Ende 2004 WTO-Mitglied sein wird.

Im November 2004 werden die Verhandlungen zwischen der EU und Rußland über die Umsetzung der gemeinsamen Erklärungen beginnen. Bis dahin haben sich auch das neue gewähl-

te Europäische Parlament und die neue Kommission konstituiert und in die Problematik eingearbeitet.

5.3 Die neue EU-Nachbarschaftspolitik

Im Vorfeld des St. Petersburger Gipfels legte die Europäische Kommission am 11. März 2003 ihr Konzept „Wider Europe – New Neighbourhood“ vor, das einen Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren neuen östlichen und südlichen Nachbarn schafft. Diesen neuen Nachbarn, von denen Rußland der wichtigste ist, werden eine intensivierete Zusammenarbeit und Unterstützung in Aussicht gestellt, um einen „Ring von Freunden“ an den künftigen östlichen Außengrenzen der EU zu schaffen und neue Trennungslinien in Europa zu vermeiden.

Zu diesem Zweck wird Rußland sowie Belarus, Moldowa und der Ukraine die „Teilnahme am Binnenmarkt der EU und weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit sowie des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs“ angeboten. Mit dieser Vision eines offenen und integrierten Marktes in der Art eines Europäischen Wirtschaftsraums würde Rußland - nach Meinung des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi – so eng der EU angenähert, wie dies ohne EU-Mitgliedschaft möglich wäre.

Der damalige EU-Kommissar für die EU-Erweiterung Günter Verheugen sicherte zu, daß das EU-Konzept über die neue Nachbarschaft kein unilaterales Vorhaben sei. In einem Aktionsplan soll mit Rußland versucht werden, die neue Nachbarschaftspolitik, die Rußland in Einzelbereichen wie der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur erhebliche Vorteile bietet, mit der Realisierung des Konzepts der Gemeinsamen Räume unter dem Dach der strategischen Partnerschaft zu verknüpfen.¹⁶

Die neue Nachbarschaftskonzeption der EU wird von Rußland nicht akzeptiert. Moskau ist zu Recht darüber verstimmt, daß es von Brüssel mit der Ukraine, Weißrußland, Moldova und arabischen Mittelmeerländern in einen Topf geworfen wird. Auf derselben Linie liegt, daß Rußland in der EU-Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vom 12. Dezember 2003 nur zweieinhalb Zeilen wert ist und Rußland nur als „wichtiger Faktor“ für die EU-Sicherheit apostrophiert wird.¹⁷ Allerdings erhielten andere Länder auch nicht mehr Aufmerksamkeit. Moskau betont, daß seine Beziehungen zu Brüssel sowohl der Quantität als

¹⁶ Meier a.a.O.

¹⁷ <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIDE.pdf>.

auch der Qualität nach besonderen Charakter tragen und mit der Konzeption der Schaffung der vier Gemeinsamen Räume am besten ausgedrückt werden, welche die EU keinem anderen neuen Nachbarland angeboten hat.

Laut einer Expertise des russischen Außenministeriums weist die EU-Nachbarschaftspolitik folgende Defizite auf:

- Unter dem formalen Kriterium „Nachbarschaft“ werden GUS-Staaten auf einen Nenner gebracht, die sich auf einem unterschiedlichen Entwicklungsniveau befinden und gegenüber der EU völlig konträre Ziele verfolgen.
- Im Konzept der EU-Nachbarschaftspolitik gibt es keine Vorkehrungen für den Fall, daß einzelne Nachbarn multilaterale Infrastrukturprojekte für politische und wirtschaftliche Zwecke instrumentalisieren. Das könne z.B. der belarussische Präsident Lukaschenko tun, der wiederholt auf die bedeutsame Rolle von Belarus als Transitland für Erdgaslieferungen nach Westeuropa hingewiesen hat.
- Ungeklärt ist die Auswirkung des Konzepts der EU-Nachbarschaftspolitik auf Organisationen regionaler Kooperation wie zum Beispiel auf die Nördliche Dimension, den Rat der Ostsee-Anrainerstaaten, den Euro-Arktischen Barentseerat und die Schwarzmeerkooperationsorganisation.

Rußland warnt Brüssel, mit ihrer neuen EU-Nachbarschaftspolitik den Integrationsprozeß innerhalb der GUS zu unterlaufen.

5.4 Gemeinsame Werte

In der Gemeinsamen Erklärung, die zum Abschluss des 12. EU-Rußland-Gipfel am 6. November 2003 in Rom veröffentlicht wurde, haben beide Seiten noch mal bekräftigt, daß sie ihre strategische Partnerschaft auf der Basis gemeinsamer Werte weiter ausbauen wollen. Um welche Werte es dabei vorrangig geht, hat der Europäische Rat auf seiner jüngsten Tagung am 12. und 13. Dezember 2003 in den Schlußfolgerungen verdeutlicht: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie freie Marktwirtschaft.

Ferner ersuchte dieser Europäische Rat die damalige irische Präsidentschaft und die Kommission, rechtzeitig vor dem nächsten EU-Rußland-Gipfel einen Bericht über alle Aspekte der Beziehungen der EU zu Rußland zu erstellen und Maßnahmen zur Stärkung der strategischen Partnerschaft und zur Wahrung der ihr zugrunde liegenden Werte vorzuschlagen. Eckstein der

Beziehungen zu Rußland solle weiterhin das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sein, das zum 1. Mai 2004 auf die neuen Mitgliedstaaten der EU ausgedehnt wurde.

5.5 Offene Fragen

Mißtrauisch betrachtet Brüssel die im September 2003 in Jalta vereinbarte Schaffung eines „Einheitlichen Wirtschaftsraums“ durch Rußland, Belarus, die Ukraine und Kasachstan. Das könnte auf die Bildung einer Art Zollunion hinauslaufen und ein Hindernis für die zukünftig mehr marktwirtschaftlich ausgestaltete Kooperation mit der EU aufrichten. Die Schaffung einer solchen Wirtschaftsunion mit möglichen späteren politischen Bindungen ist zum einen eine Folge der fehlgeschlagenen GUS-Integration, aber auch eine Reaktion auf die Osterweiterung der EU.

Die EU-Kommission legte Anfang Februar 2004 eine Bestandsaufnahme der Beziehungen zu Rußland vor. Darin wird generell beklagt, daß die Zusammenarbeit mit Rußland in den letzten Jahren immer schwieriger und ineffektiver geworden sei. Dieser Trend habe alle Politikbereiche erfaßt: Vom Dialog über die Stilllegung veralteter Kernkraftwerke über die Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls bis zu Menschenrechtsfragen reichen die Konfliktfelder. Hinzu kommen Verstimmungen über die Lage in Tschetschenien, die Jukos-Affaire und die fragwürdigen Ergebnisse der Parlamentswahl in Rußland. Insgesamt gebe es "unzureichende Fortschritte in der Substanz".

"Wir haben unglaublich viele Kommissionen und Ausschüsse, in denen wir mit den Russen zusammen sitzen, aber es kommt einfach nichts dabei heraus. Immer wenn ein Problem entsteht, will die andere Seite noch eine Kommission gründen", jammerte kürzlich ein deutscher EU-Diplomat. Die europäischen Handelskammern "Eurochambers" und der russische Verband der Industrie- und Handelskammern hatten im November 2003 moniert, daß der Warenverkehr zwischen Rußland und der EU durch unberechenbare Zollprozeduren, technisch veraltete Abfertigung und einen Wust an Bürokratie behindert werde.

6 Zusammenarbeitsmöglichkeiten

Die Partnerschaft der EU mit Rußland sollte mit folgender Zielrichtung weiterentwickelt werden:

- Annäherung im Verständnis von Grundwerten und Prinzipien der Demokratie,
- Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und

- enge ökonomische Verflechtungen.¹⁸

In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag appellierte der russische Präsident Wladimir Putin am 25. September 2002 an eine zukünftige selbständige und einflußreiche Rolle Europas im globalen Kräftespiel, die es aber nur dann werde spielen könne, wenn es seine Potentiale mit denen Rußlands vereine: "Was die Europäische Integration betrifft", führte Putin in deutscher Sprache aus, "so unterstützen wir nicht einfach nur diese Prozesse, sondern sehen sie mit Hoffnung. Wir tun das als ein Volk, das gute Lehren aus dem Kalten Krieg und aus der verderblichen Okkupationsideologie gezogen hat. Aber hier - so vermute ich - wäre es angebracht, hinzuzufügen: Auch Europa hat keinen Gewinn aus dieser Spaltung gezogen. Ich bin der festen Meinung: In der heutigen sich schnell ändernden Welt, in der wahrhaft dramatische Wandlungen in bezug auf die Demographie und ein ungewöhnlich großes Wirtschaftswachstum in einigen Weltregionen zu beobachten sind, ist auch Europa unmittelbar an der Weiterentwicklung des Verhältnisses zu Rußland interessiert. Niemand bezweifelt den großen Wert der Beziehungen Europas zu den Vereinigten Staaten. Aber ich bin der Meinung, daß Europa seinen Ruf als mächtiger und selbständiger Mittelpunkt der Weltpolitik langfristig nur festigen wird, wenn es seine eigenen Möglichkeiten mit den russischen menschlichen, territorialen und Naturressourcen sowie mit den Wirtschafts-, Kultur- und Verteidigungspotentialen Rußlands vereinigen wird."¹⁹ So weit der russische Präsident.

Auch Rußland braucht den Partner Europa, wenn es seiner Großmachtrolle näherkommen will, die Putin für sein Land reklamiert hat.

Zusammenarbeitsmöglichkeiten zwischen der EU und Rußland bestehen hauptsächlich in der Umsetzung der vier Gemeinsamen Räume. Im einzelnen ist folgendes vorstellbar²⁰:

- Kampf gegen den internationalen Terrorismus,
- Intensive Einbeziehung Rußlands in den EU-internen Konsultationsprozeß vor Entscheidungen über Konfliktregelungen. Die erfolgreiche Beteiligung russischer Streitkräfte an NATO-geführten Operationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo er-

¹⁸ Timmermann, Heinz, Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden? Berlin 2002 (= SWP-Aktuell des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft der Stiftung Wissenschaft und Politik, 12), S. 4.

¹⁹ Sitzungsprotokolle des Deutschen Bundestags.

²⁰ Timmermann, Heinz, Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden? Berlin 2002 (= SWP-Aktuell des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft der Stiftung Wissenschaft und Politik, 12), S. 7 f.

mutigt zu weiterer derartiger Zusammenarbeit. Rußland hat positiv vermerkt, daß es die Europäer und die EU waren, die eine Einbeziehung Rußlands in das Krisenmanagement anstrebten.

- Engeres Zusammenwirken der Europäischen Union mit Rußland im gesamten Spannungsbereich des Nahen Ostens. Im Fall des israelisch-palästinensischen Konflikts richtet sich das Augenmerk auf die Installierung einer Troika USA-EU-Rußland, um auf der Grundlage der UN-Resolutionen friedensvermittelnd zu wirken. Im Fall des Irak und des Iran ist eine Konvergenz zwischen der europäischen und der russischen Position festzustellen.
- Im Falle einer politischen Lösung des Tschetschenien-Konflikts könne die EU Leistung von projektgebundener Hilfe für den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur Tschetscheniens anbieten. Seit Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs 1999 hat die EU 125 Mio. € humanitäre Hilfe an den Nord-Kaukasus geleistet.²¹
- EU und Rußland sollten sich über politische und ökonomische Maßnahmen verständigen mit dem Ziel, auf das autoritäre Regime des weißrussischen Präsidenten Alexander Lukaschenka einzuwirken in Richtung Demokratisierung. Rußland und Belarus haben einen Unionsstaat gebildet. Insofern besitzt Rußland eine gewisse politische Verantwortung für die innere Verfassung von Belarus und die antiwestlichen Ausfälle Lukaschenkos. Das belastet die Partnerschaft der EU mit Rußland.
- Gemeinsame Suche nach weiteren konstruktiven Lösungen für Kaliningrad.
- Die seit November 2001 stattfindenden monatlichen Treffen der Botschafter der EU-Mitgliedsländer im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) könnten analog zum neuen NATO-Rußland-Rat mit Rußland als 20. Mitglied zu einem ESVP-Rußlandrat erweitert werden. Rußland hätte dann ein Mitentscheidungsrecht z.B. bei der Umsetzung der Petersberg-Aufgaben. Die Petersberg-Aufgaben sind humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenschaffender Maßnahmen.
- An Wirtschaftsprojekten wäre der Bau einer Schnellbahnlinie von Paris über Berlin und Warschau nach Moskau zu nennen. Die EU ist an einer sicheren Erdgasversorgung aus Rußland interessiert.

²¹ EU-Kommissionspräsident Romano Prodi in seiner Rede am 23.4.2004 in Moskau.

7 Ausblick

Rußland unter Putin versteht sich nicht mehr so sehr als euroasiatisches, sondern als europäisches Land. Die EU ist **der** Modernisierungspartner Rußlands. Die Parole in Moskau heißt: Modernisierung durch Europäisierung.

Rußland gibt in seiner Außenpolitik grundsätzlich Europa den Vorzug vor den USA. Die Ausnahme bildet die Rüstungsthematik und die globalen Machtfragen, bei denen Europa aufgrund seiner noch bestehenden Schwäche nicht ernsthaft mitreden kann.

Ein Beitritt Rußlands zur EU ist nicht zu erwarten, da Rußland bisher wenig Neigung zeigte, sich in Staatengemeinschaften zu integrieren, die es nicht dominieren kann.²² Auch von EU-Seite ist die Frage des EU-Beitritts Rußlands nicht aktuell. Die EU will Rußland als Kooperationspartner wirtschaftlich und politisch an die EU binden, ohne eine spätere EU-Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen. Der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi erklärte im Mai 2002 in Moskau, daß Rußland ein „wesentlicher Teil“ Europas sei, doch würde sein Beitritt die „Natur der EU selbst“ verändern. Für eine engere Verbindung Rußlands mit der EU müssen daher andere prozedurale Wege als ein EU-Beitritt gefunden werden, sollten die bisherigen vertraglichen Vereinbarungen nicht ausreichen.²³

Dem Entstehen einer sich negativ auswirkenden neuen Trennlinie zwischen den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedern und Rußland kann nur vorgebeugt werden durch den Brückenschlag Rußlands zur Rechts- und Wirtschaftsordnung der EU. Beide Seiten müssen sich dabei anstrengen, damit Rußland den ihm angemessenen wichtigen Platz in dem durch die Osterweiterung der EU neu gestalteten Europa findet.

²² Timmermann, Heinz, Rußland und die internationalen europäischen Strukturen, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), Rußland in Europa? Innere Entwicklungen und internationale Beziehungen - heute. Köln/Weimar/Wien 2000, S. 199.

²³ Rosengarten, Ulrich, Die Europäische Union und Rußland – eine schwierige Partnerschaft, in: Das Parlament, 2.2.2004.