

Diskussionspapier

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



Heinz Timmermann

Rußlands Außen- und Sicherheitspolitik

FG 5, 2003/01, Januar 2003

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.

Heinz Timmermann

Rußlands Außen- und Sicherheitspolitik: Die europäische Richtung

I. Internationale Neupositionierung Rußlands

Seit dem Übergang der Präsidentschaft von Jelzin auf Putin im Frühjahr 2000 hat Moskau seine Außen- und Sicherheitspolitik neu justiert. Unter Jelzin waren die internationalen Beziehungen von dem Bestreben bestimmt, Rußland in die „zivilisierte Staatengemeinschaft“ einzugliedern. Zugleich waren sie aber in imperialem Gestus darauf angelegt, in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eine dominierende Rolle zu spielen und westliche Staaten aus der Region möglichst herauszuhalten. Der Großmachtstatus Rußlands sollte gewahrt und im Zeichen des „Multipolarismus“ der Unilateralismus der USA durch gezielte Allianzbildungen mit anderen Zentren, wie China, Indien, Japan und EU, eingegrenzt werden. Putin nahm Abschied von derlei unrealistischen Großmachtträumen, die die Gefahr einer Isolation und sogar einer Konfrontation mit dem Westen in sich bargen (Beispiel: Kosovo/Jugoslawien 1999). Statt dessen suchte er enge Beziehungen zunächst zur EU und dann – verstärkt nach dem 11. September – zur euroatlantischen Gemeinschaft insgesamt mit ihrer Vormacht USA.¹ Zentraler Grund für die Neupositionierung war die Einsicht der neuen Führung, daß sich die Lücke zwischen Rußland und der entwickelten Welt immer weiter öffnete. Nach den komplizierten Umbrüchen mangelt es Rußland an Ressourcen, um im globalen Kräftespiel weiterhin als gleichwertiger Akteur auftreten und die Hegemonie der USA durch wechselnde Allianzen im Zusammenspiel mit anderen Zentren des multipolaren Systems ausbalancieren zu können.

In der Tat ist der Abschwung der wirtschaftlichen Leistungskraft Rußlands gegenüber den Metropolen der euroatlantischen Gemeinschaft dramatisch. So sank sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) – je nach Berechnungen zu Wechselkursen oder Kaufkraftparitäten - auf das Niveau Belgiens oder Mexikos herab. Einem amerikanischen BIP von 9 300 Mrd. US-Dollar steht ein russisches von 200 Mrd. bis 1000 Mrd. gegenüber, amerikanischen Militärausgaben von 270 Mrd. russische von 4 bis 30 Mrd. (2001). Die Anteile der westlichen Akteure am globalen BIP verteilen sich wie folgt: USA 21 Prozent, EU 20, China 12,5, Japan 7,5 – und Rußland 2,4. Bereits in seiner ersten Rede an die Nation im April 2001 läutete Putin die Alarmglocke: „Erstmals seit den vergangenen 200 bis 300 Jahren läuft Rußland tatsächlich Gefahr, auf den zweiten und möglicherweise sogar den dritten Rang unter den Staaten der Welt zurückzufallen.“ Vor diesem Hintergrund schlug Putin in der Außen- und Sicherheitspolitik einen pragmatischen, an den Möglichkeiten Rußlands orientierten Kurs ein. Vorrang erhielt die innere und hier insbesondere die Wirtschaftsmodernisierung: Als Voraussetzung für ein Erstarken Rußlands in der internationalen Arena gilt ein Erstarken des Landes im Innern. Dies wiederum erfordert die Integration Rußlands in die internationale wirtschaftliche Arbeitsteilung. Integration ist so gesehen weniger ein Ziel als ein Mittel, um die russische Wirtschaft nach innen effektiver und damit auch international wettbewerbsfähiger zu machen. In diesem Licht wird Putins Strategie nicht so sehr von traditionellen geopolitischen Ambitionen bestimmt als von dem Streben, als vollgültiger Mitspieler in den westlich dominierten internationalen Handels- und Finanzorganisationen mitzuwirken und das Land in die Globalisierungsprozesse einzubeziehen.

¹ Treffend hierzu Mark Menkliszak, *The Pro-Western Turn in Russia's Foreign Policy: Causes, Consequences and Prospects*, Warschau 2002. Im folgenden sind die russischen Titel ins deutsche übersetzt.

Im Zuge der Neuorientierung war es zunächst die EU, der Rußland als zentralem Partner für Handel und Wirtschaftsmodernisierung in seinen Beziehungen zum Westen die größte Aufmerksamkeit widmete. Nicht zufällig werden in Moskau immer wieder folgende Zahlen genannt: 52 Prozent der Direktinvestitionen in Rußland kommen aus EU-Ländern; knapp 40 Prozent seines Außenhandels wickelt Rußland mit der EU ab, und nach dem Beitritt der mittelosteuropäischen Kandidatenländer werden es über 50 Prozent sein; zwei Drittel seiner Erdgas- und die Hälfte seiner Erdölexporte fließen nach Europa. In diesem Licht räumte Moskau in seiner „Außenpolitischen Konzeption“ vom Juli 2000 der europäischen Richtung sogar einen gewissen Vorrang ein. Die Kernaussagen lauten: „Die Russische Föderation sieht in der EU einen ihrer wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner und wird mit ihr eine intensive und langdauernde Zusammenarbeit suchen, die frei ist von konjunkturellen Schwankungen.“²

Nach dem 11. September 2001 räumte Rußland in seinem Verhältnis zum Westen den Beziehungen zu den USA größeres Gewicht ein als zuvor. Putin ergriff die Chance, die der durch die Terroranschläge ausgelöste Schock bot, um Rußland aus der unbequemen und immer weniger haltbaren Position „halb Gegner, halb Partner“ des Westens herauszuführen und die Handlungsspielräume für die russische Politik wesentlich zu erweitern. Seinen sichtbarsten Ausdruck fand dies in dem „Vertrag über die Begrenzung strategischer Offensivwaffen“ sowie in der „Gemeinsamen Erklärung über neue strategische Beziehungen“, beide unterzeichnet auf dem Gipfeltreffen Putin-Bush in Moskau/St. Petersburg vom Mai 2002. In den gleichen Kontext fällt die Einbeziehung Rußlands als vollwertiges Mitglied in die G8-Gipfeltreffen sowie die Bildung des neuen NATO-Rußland-Rats, der Moskau in wichtigen Fragen der westlichen Allianz das Recht auf Mitsprache und -entscheidung einräumt und gemeinsames Handeln ins Auge faßt. Putin war zu der Überzeugung gelangt: Die nationalen Interessen Rußlands lassen sich besser in Kooperation mit den USA durchsetzen als in kritischer Abwehrhaltung gegen sie. Bestärkt wurde Putin in dieser Politik durch das Verständnis, das er bei der US-Führung für seinen Vernichtungskrieg gegen die Rebellen/Separatisten in Tschetschenien findet. Der 11. September bot eine günstige Gelegenheit, im Bündnis mit den USA diesen Krieg als Teil des gemeinsamen antiterroristischen Kampfes zu deklarieren und damit zugleich das internationale Prestige Rußlands zu mehren. Der Schulterschluß mit Amerika ist geeignet, all jenen eine Abfuhr zu erteilen, die trotz gemeinsamer Terrorabwehr nicht bereit sind, auf Grundsatzkritik an der russischen Tschetschenienpolitik zu verzichten. Dazu gehören auch die Europäer, die sich im Tschetschenienkonflikt mit seinen Gewaltexzessen gegen Zivilisten in der Tat von einer differenzierteren Einschätzung leiten lassen als die USA. Im Kern zielt die Position der Europäer auf eine *politische* Regelung unter Einschluß solcher verhandlungsbereiter Rebellengruppen, die aus russischer Sicht als Terroristen zu charakterisieren sind. Hier bleibt Moskau hart und kompromißlos: Im Kampf auf Leben und Tod dürfe man sich nicht ausschließlich von den Postulaten einer liberal-humanistischen Philosophie leiten lassen – so jüngst die Mahnung von Außenminister Iwanow an die Adresse der Europäer.

Die von Putin vorgenommene Eingliederung in die Front des antiterroristischen Kampfes soll Rußland zum einen als glaubwürdigen und zuverlässigen Bündnispartner präsentieren, dessen vitale Interessen auf zentralen Feldern mit denen des Westens übereinstimmen. Daneben hat sie aber auch eine wichtige *innenpolitische* Funktion: Die antiterroristische Rhetorik soll die Kritik all jener Kräfte in Rußland selbst neutralisieren, die Putins Wende zum Westen als

² Abgedruckt in Rossijskaja gazeta (Moskau) vom 11.7.2000.

Verrat an den nationalen Interessen des Landes brandmarken oder ihr zumindest abwartend bis skeptisch gegenüberstehen. Dazu zählen das Militär und der Militärindustriekomplex, weite Teile der Sicherheitsagenturen, bestimmte Kreise des außenpolitischen Establishments aus Ministerien und Expertengruppen sowie die nationalpatriotisch ausgerichtete KP Sjuganows. Für sie alle bedeutet die – ganz offensichtlich im engen Machtzirkel beschlossene – Justierung der Außenbeziehungen durch Putin eine Räumung von für Rußlands Sicherheit und internationalen Einfluß lebenswichtigen Positionen. Dazu zählen unter anderem: die Hinnahme des NATO-Beitritts der baltischen Staaten; das Akzeptieren der Liquidierung des ABM-Vertrags als „Eckpfeiler der strategischen Stabilität“; die Öffnung des russischen Luftraums für Flüge der USA nach Zentralasien; die Duldung des militärischen Engagements der USA in Zentralasien und im Kaukasus (wo Moskau seine frühere Position als alleiniger sicherheitspolitischer Akteur einbüßte); schließlich die von Putin nicht ausgeschlossene Perspektive, daß Moskau schließlich doch auf die US-Politik einer gewaltsamen Lösung des Irak-Konflikts einschwenkt.

Angesichts machtpolitischer Asymmetrien sowie latenter Konfliktfelder wird sich Moskau voraussichtlich nicht in einer Umkehr der Koalitionen als privilegierter Juniorpartner Washingtons profilieren oder gar über die Köpfe der Europäer hinweg eine Neuauflage des amerikanisch-russischen Dualismus anstreben. Zwar wird in Moskau darüber geklagt, daß Vereinbarungen mit der EU insbesondere in der Wirtschaft oft schwer zu erreichen und zu realisieren seien, während man mit den USA rascher und besser zurechtkomme. Paradoxerweise erwachsen Probleme mit der EU aber gerade daraus, daß die Beziehungen zwischen Rußland und der EU mehrdimensional angelegt sind. Sie wurden über einen längeren Zeitraum hin entwickelt, reichen tief in das Gewebe von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hinein und beziehen sich auf sämtliche Ebenen des Landes (lokal, regional, national, europäisch). Gerade die auf Dauer angelegte Dichte der Beziehungen ist es, die Komplikationen zwischen den Partnern hervorruft. Die Beziehungen zu den USA dagegen gestalten sich gegenwärtig nicht zuletzt deshalb weniger kompliziert, weil sie mit ihrem Schwerpunkt Terrorbekämpfung und militärische Sicherheit eher eindimensional und selektiv sind. Gerade dies aber macht sie anfällig für heftige konjunkturelle Ausschläge, wie sie in den vergangenen Jahren wiederholt zu verzeichnen waren. So könnten sich rasch Gegensätze über Iran entzünden: Während Moskau mit Teheran gute Geschäftsbeziehungen pflegt, die die Lieferung von Nuklearmaterial einschließen, betrachtet Washington Iran als Schurkenstaat und als offene Gefahr für den Weltfrieden. Das Interesse der USA an einer stabilen Partnerschaft mit Rußland ist begrenzt und wird Washington nicht daran hindern, sich auch gegenüber Moskau alle Optionen offenzuhalten.

Im Lichte dieser Konstellation ist Putins Politik Ausdruck eines euroatlantischen Ansatzes, in den Europa und die USA *gleichermaßen* eingebettet sind. Die traditionelle russische Politik aus den Zeiten des Kalten Kriegs, Keile zwischen die EU und die USA zu treiben, wird als kontraproduktiv verworfen. Das Gleiche gilt für das Multipolarismus-Konstrukt der letzten Jelzin-Jahre, das in grandioser Selbstüberschätzung Rußland als anziehenden Machtpol für eine gegen die US-Hegemonie gerichtete Koalition profilieren sollte. Vielmehr sucht Rußland unter Putin als autonome Großmacht ein konstruktives Verhältnis gleichzeitig zu *beiden* Partnern, ohne sie gegeneinander auszuspielen.³ Rußland wird auf den verschiedenen

³ Hierzu Witalij Shurkin/Andrej Kokoschin/Michail Nossow/Sergej Rogow/Nikolaj Schmeljow, Zwischen Vergangenheit und Zukunft: Rußland im transatlantischen Kontext, in: *Sovremennaja Evropa* (Moskau), Nr.1/2002, S. 5-21; sowie Wladimir Lukin, Russische Brücke über den Atlantik, in: *Rossija v global'noj politike* (Moskau), Nr.1/2002, S.100-106. Siehe auch Angela Stent, Rußland – globaler Akteur im internationalen

Beziehungsebenen flexibel jeweils demjenigen Partner in der euroatlantischen Gemeinschaft den Vorrang geben, von dem es glaubt, daß er die Interessen und Konzeptionen Moskaus am besten in Rechnung stellt.

II. Partnerschaft mit der EU

Die angestrebte Partnerschaft Rußlands mit der EU wird sich in dem Maße verdichten, wie die Interessen beider Seiten in Einklang gebracht werden können.⁴ Das ist bisher nur begrenzt der Fall und hat angesichts der hochgespannten Erwartungen Anfang der 90er Jahre gelegentlich zu Enttäuschungen geführt. Rußland versteht sich mehr und mehr als *europäisches* und nicht als euroasiatisches Land. Als „organischer Teil Großeuropas“ nimmt Moskau die EU zunehmend als politischen und sicherheitspolitischen Akteur wahr und richtet seine Erwartungen auf gemeinsame Stabilisierung und kooperative Sicherheit im europäisch-regionalem Kontext und darüber hinaus.⁵ Vor allem aber setzt Rußland im Zeichen einer „Ökonomisierung seiner Außenpolitik“ auf die EU als starke Wirtschafts- und Handelsmacht, um das Land über enge Verflechtungen an das Niveau moderner Industriestaaten heranzuführen. Perspektivisches Ziel ist die Bildung eines umfassenden gesamteuropäischen Raums ohne Trennlinien. Ausdrücklich genannt werden in Moskau die Felder Politik, Wirtschaft, Äußere Sicherheit, Energie, Demokratie, Bewegungsfreiheit, Ökologie und neuerdings auch innere Sicherheit („gemeinsamer Rechtsraum“). Allerdings zeigt die EU aus russischer Sicht nur unzureichendes Wirtschaftsengagement und bringt wenig Verständnis auf für den schwierigen Prozeß von Demokratisierung und Terrorismusbekämpfung in Rußland. Die regelmäßigen Gipfeltreffen laufen Gefahr – so Putin im Mai 2002 gegenüber der EU-Troika –, eher „unverbindliche Freundlichkeiten“ zu produzieren als konkrete Ergebnisse.

Für die EU bildet die Entwicklung der Partnerschaft mit Rußland „die wichtigste, dringendste und am meisten herausfordernde Aufgabe für die Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ – so Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU.⁶ Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. So wird die erweiterte Union näher an Rußland heranrücken und eine 2000 km lange gemeinsame Grenze mit dem Land haben. Die damit verbundenen, immer wichtiger werdenden nichttraditionellen Sicherheitsprobleme (soft-security) können sinnvollerweise nur gemeinsam bewältigt werden. Hinzu kommt, daß Rußland stärker zur Sicherheit auf dem europäischen Kontinent beitragen, sie aber auch stärker bedrohen kann als beispielsweise die Sicherheit der USA. Im Wirtschaftsbereich sind die Chancen der Zusammenarbeit noch längst nicht ausgeschöpft, etwa im Hinblick auf die Perspektiven einer umfassenden Energiepartnerschaft. Schließlich braucht Europa das Engagement Rußlands, um den Risiken von Umweltzerstörungen und nuklearen Katastrophen mit ihren Auswirkungen auf ganz Europa entgegenzuwirken. Indes ist die Partnerschaft mit Rußland auch aus Sicht der EU keineswegs optimal. Sie bemängelt die unzureichenden Rahmenbedingungen für ausländische Wirtschaftsaktivitäten in Rußland, sorgt sich um wachsende autoritäre Tendenzen im Lande und kritisiert das brutale Vorgehen der russischen Ordnungskräfte in Tschetschenien. Ähnlich wie auf russischer Seite besteht auch aus EU-

System, in: Internationale Politik (Berlin), Nr.10/2002, S.3-11, sowie Dmitrij Trenin, Rußland und die neue Weltordnung, ebd., S. 12-18.

⁴ John Pinder/Yuri Shishkov, The EU and Russia, London 2002; Vladimir Baranovsky, Russia's Attitude Towards the EU: Political Aspects, Helsinki/Berlin 2002; sowie Wassilij Lichatschow, Rußland und die Europäische Union, in: *Meždunarodnaja žizn'* (Moskau), Nr.12/2002, S.30-37. Lichatschow ist Ständiger Vertreter Rußlands bei der EU.

⁵ Vgl. Einigung oder Abgrenzung? Werden im vereinigten Europa neue Barrieren erscheinen?, Interview mit Außenminister Igor Iwanow, in: *Izvestija* (Moskau) vom 11.3.2002.

⁶ Rede in Stockholm vom 13.10.1999, nach Pinder/Shishkov (Anm.4), S.11.

Sicht „noch eine beträchtliche Diskrepanz zwischen den im Dialog bekundeten Ambitionen und den tatsächlich erreichten Ergebnissen“.⁷ Welche Konzepte bieten sich an, um die erst ganz am Anfang stehende Partnerschaft Rußland-EU zu dynamisieren und weiter auszubauen?⁸

Gänzlich unrealistisch für die mittelfristige Perspektive wären Ambitionen, Rußland als Vollmitglied in die EU zu integrieren, wie es der italienische Ministerpräsident Berlusconi jüngst vorschlug (und Kommissionspräsident Prodi kurz darauf in Moskau mit den Worten entschieden ablehnte: „Wir können niemals gemeinsam in einem Parlament sitzen“). Rußland selbst ist hierzu zumindest vorerst nicht bereit, weil es als autonome Großmacht seine Entscheidungsfreiheit nach innen und nach außen wahren will. Am liebsten möchte Rußland als Mitglied der EU behandelt werden, ohne ihr tatsächlich als Mitglied anzugehören – so der frühere Stellv. Außenminister Awdejew. Zugleich sollte die Integration Rußlands aber auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Als längerfristiger Orientierungspunkt bietet sie einen Anreiz für die Verdichtung der Beziehungen und für weiteren, EU-kompatiblen inneren Wandel. Rußland *mit* der EU, doch nicht *in* die EU integriert – auf diese Kurzformel könnte die russische Position gebracht werden. Sinnvoller als abstrakte Überlegungen zur Integration Rußlands in die EU scheinen zwei weniger ambitionöse Ansätze: vertraglich fixierte Neuakzentuierungen in den Beziehungen Rußland-EU sowie deren inhaltliche Ausgestaltung.

Vertragsbeziehungen. Zu Recht verweisen russische Experten darauf, daß Rußland mit keiner anderen multilateralen Struktur so enge institutionalisierte Beziehungen unterhält wie mit der EU. Selbst die GUS und deren Mitgliedstaaten, denen Moskau in seinen Außenbeziehungen offiziell erste Priorität einräumt, kann sich damit nicht messen.⁹ Gemeint ist hier vor allem der Vertrag über Partnerschaft und Kooperation Rußlands mit der EU, der 1994 unterzeichnet wurde und Ende 1997 in Kraft trat. Zwar gab er der Zusammenarbeit zunächst kräftige Impulse, doch entspricht er in seiner Akzentsetzung auf den politischen Dialog und auf die Wirtschaftsbeziehungen inzwischen nicht mehr dem breiten Spektrum der Kooperationsfelder. Eine Anpassung des Vertrags an die neuen Bedingungen, wie sie Außenminister Iwanow zufolge von Rußland angestrebt wird, müßte über die genannten Felder hinaus auch die Annäherung in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik („zweite Säule“) sowie Justiz und Inneres („dritte Säule“) einschließen. Damit würde die Partnerschaft auch vertraglich besser ausbalanciert, indem das gesamte Spektrum der Interaktion Rußland-EU Berücksichtigung fände. Ähnliches gilt für die Neufassung der 1999 verabschiedeten und 2003 auslaufenden Gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Rußland als wichtigstes einschlägiges Programmdokument der Union. Sie wird – bei parallel laufenden informellen Beratungen mit Rußland – von der griechischen Präsidentschaft ausgearbeitet und soll auf dem Rußland-EU-Gipfel vom Mai 2003 in St. Petersburg verabschiedet werden. Sinnvollerweise sollte die neue Gemeinsame Strategie weniger allgemeine Ziele formulieren als sich darauf konzentrieren, konkrete und realistische Projekte zu entwickeln. Dies bezieht sich ebenso auf die „Mittelfristige Strategie“ Rußlands gegenüber der EU, die gleichfalls 1999 verabschiedet wurde und in einer Reihe von Punkten inzwischen überholt ist.

Inhaltliche Ausgestaltung. Nimmt man das Spektrum und die Anzahl der beiderseitigen Treffen von der Gipfel- bis zur Arbeitsebene, so bestehen günstige Voraussetzungen dafür,

⁷ Bericht des Ministerrats an den Europäischen Rat zur Implementierung der Gemeinsamen Strategie vom Juni 2001, www.europa.eu.int

⁸ Vgl. hierzu Céline Bayon, Les relations Russie-Union européenne, in: Le courrier des pays de l'Est (Paris), Nr.1025/Mai 2002, S.4-16.

⁹ Beranovsky (Anm.4), S.56.

daß der vertraglich-programmatische Rahmen in den Beziehungen Rußland-EU inhaltlich gefüllt wird. Gemeint sind im Zeichen des Partnerschaftsvertrags die Gipfelkonferenzen (halbjährlich), die Sitzungen des Kooperationsrats (jährlich) und seiner Komitees, die Troika-Treffen der Außenminister und der Politischen Direktoren. In jüngster Zeit weisen die Konferenzen jedoch weit über den Rahmen des Partnerschaftsvertrags hinaus: Hinzu kamen Beratungen der Außenminister und ihrer Politischen Direktoren im 15- plus-1-Format, monatliche Treffen der Botschafter-Troika mit ihrem russischen Kollegen in Angelegenheiten des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, Konferenzen der Minister für Justiz und Inneres unter Einbeziehung der russischen Fachminister sowie eine Vielzahl von gemeinsamen Expertengruppen. Zu erwähnen sind schließlich die turnusmäßigen gemeinsamen Tagungen von Vertretern beider Parlamente. Die Dichte der bilateralen Treffen und die Breite der Beratungsgegenstände unterstreichen die Bedeutung, die Rußland und die EU ihren Beziehungen beimessen. Dies wird auch darin deutlich, daß die Partner auf dem Gipfeltreffen im Mai 2002 beschlossen, „ihren politischen Dialog und ihre Zusammenarbeit im Blick auf Krisenmanagement und Sicherheitsfragen ganz wesentlich zu vertiefen“. Moskau ging bei dieser Gelegenheit sogar so weit, die Ausarbeitung eines gemeinsamen „Aktionsplans Rußland-EU auf dem Gebiet der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ vorzuschlagen.¹⁰ Europa könne in Zukunft global nur dann eine selbständige und einflußreiche Rolle spielen, so Putin im September 2001 vor dem deutschen Bundestag, wenn es seine eigenen Potentiale mit denen Rußlands vereine.

III. Schwerpunkte der Interaktion

Im folgenden kann nicht im einzelnen auf die Vielzahl gemeinsamer Deklarationen und Initiativen zu regionalen und globalen Problemen eingegangen werden. Dazu gehören Beratungen über den Balkan, Afghanistan, Kaschmir sowie den Irak und den gesamten Spannungsbogen im Bereich Naher Osten. Nach der Neupositionierung Rußlands gegenüber den USA und der Fragmentierung europäischer Interessen im Zuge der Irakkrise dürfte die Wirkung der Zusammenarbeit auf diesen Feldern vorerst jedoch begrenzt bleiben. Statt dessen sollen gestrafft jene Dimensionen näher beleuchtet werden, in denen Rußland bestrebt ist, zusammen mit der EU „gemeinsame gesamteuropäische Räume“ zu bilden.

Gemeinsamer Wirtschaftsraum. Im Vordergrund des russischen Interesses steht, wie bereits eingangs betont, die Modernisierung der Wirtschaft. Bei der hierfür notwendigen Eingliederung des Landes in die weltwirtschaftlichen Institutionen und Prozesse setzt Moskau große Erwartungen in die Unterstützung durch die EU, die damit ihrerseits Hoffnungen auf eine weitere Öffnung der russischen Märkte verbindet. Der erste Schritt auf dem Weg zur Eingliederung Rußlands bildet der Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO), über den gegenwärtig in Genf intensiv verhandelt wird und der nach Ansicht von Experten in ein bis zwei Jahren abgeschlossen sein könnte. Der für Moskau positive Effekt bestünde insbesondere darin, den Zugang russischer Produkte zu den ausländischen Märkten zu verbessern sowie Rußland Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung des WTO-Regelwerks und bei Handelsdisputen zu geben. Zugleich wird Rußland jedoch eine Reihe teilweise schmerzhafter Anpassungen vornehmen müssen, die im Lande aus unterschiedlichen Gründen auf Widerstand stoßen. Dazu gehören zum Beispiel der Verzicht auf Subventionen für wettbewerbsschwache traditionelle Industriebranchen, die Zulassung ausländischer Unternehmen in profitable Zukunftsbereiche wie Telekommunikation und Dienstleistungswesen (Banken und Versicherungen) sowie die Angleichung der inländischen Energiepreise an die Exportpreise.

¹⁰ Annex I der Gemeinsamen Erklärung vom 29.5.2002, <http://www.eur.ru/eng/neweur/summits/sum52doc>

Der Beitritt Rußlands zur WTO, für den in bestimmten Sektoren möglicherweise Übergangsfristen eingeräumt werden, bildet zugleich die Voraussetzung für die Verwirklichung des Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums. Hier hat die EU (und fast zeitgleich auch Amerika) ein Zeichen gesetzt, indem sie Rußland im Mai 2002 der Status einer Marktwirtschaft zuerkannte und entsprechende Gesetzesregelungen im Oktober 2002 in Kraft setzte. Damit wurde in dem äußerst kontroversen und für Rußland kostspieligen Dumpingkomplex (jährlich rund 300 Mill. US-Dollar Verluste durch Anti-Dumping-Maßnahmen) die Beweislast umgekehrt: Mußten russische Exportunternehmen bislang nachweisen, daß sie *kein* Dumping betreiben, so liegt es jetzt bei der EU, den Dumping-Vorwurf in jedem Einzelfall anhand der konkreten Produktionsbedingungen des Unternehmens zu belegen. Bereits auf ihrem Gipfeltreffen vom Oktober 2001 hatten Rußland und die EU beschlossen, eine „Hochrangige Gruppe“ mit der Ausarbeitung des Konzepts für einen Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum zu beauftragen. Die Gruppe, die unter Vorsitz von Wiktor Christenko (Stellv. Ministerpräsident Rußlands) und Chris Patten (Außenkommissar der Kommission) tagt, soll bis Oktober 2003 eine mittelfristige Strategie für die Wirtschaftsbeziehungen Rußland-EU vorlegen, wobei folgende Felder für die Annäherung der russischen gesetzlichen Bestimmungen an diejenigen der EU identifiziert wurden: Standards und Normen, technische Vorschriften zur Angleichung im Zollbereich, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbs- und Dienstleistungsbestimmungen, Landwirtschaft (Fleisch und Getreide) und Industrie (Schwarz- und Buntmetalle, Flugzeug- und Automobilmarkt). Schließlich soll die Gruppe die Wirtschaftsreformen in Rußland mit Blick auf die Fähigkeit des Landes unterstützen, aus der Erweiterung der EU Nutzen zu ziehen. So gesehen wäre es günstig, die Schaffung des gemeinsamen Wirtschaftsraums bereits bis 2004 voranzutreiben, um zu vermeiden, daß der EU-Beitritt der Länder Ostmitteleuropas Barrieren gegenüber Rußland erhöht und die Trennlinien durch Europa vertieft.

Langfristig könnte der Gemeinsame Europäische Wirtschaftsraum – so Kommissionspräsident Prodi im Dezember 2002 – tatsächlich zur Formierung eines einheitlichen Marktes führen, wie er im Zeichen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zwischen der EU und der Rest-EFTA besteht (Norwegen, Island, Liechtenstein; die Schweiz schloß ein bilaterales Abkommen). Seinen Kern bilden die berühmten vier Freiheiten, nämlich Freizügigkeit für Personen, Freier Warenaustausch, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Freiheit des Kapitalverkehrs. Der Charme einer EWR-analogen Einbeziehung Rußlands liegt für Moskau darin, daß ihre Verwirklichung den politischen Status und die souveränen Rechte Rußlands damit *nicht* verkürzen würde. Allerdings ist nicht sicher, inwieweit Rußland tatsächlich bereit ist, sein Wirtschaftssystem in großen Teilen an die im EWR angelegten gemeinsamen Normen anzupassen. So verweisen Politiker und Experten in Moskau darauf, daß die wachsende wirtschaftliche Verklammerung mit der EU nicht auf die faktische Übernahme des Gemeinsamen Besitzstandes (*acquis communautaire*) durch Rußland hinauslaufen werde. Rußland habe auch auf wirtschaftlichem Felde seine gewachsenen Eigenheiten, die nicht einfach im Regel- und Normenwerk der EU aufgehen könnten. Hierin unterscheidet sich Rußland in der Tat qualitativ von den EU-Beitrittskandidaten, die mit Übernahme des „*acquis*“ radikale Anpassungen in ihrem Wirtschafts-, Rechts- und Normensystem vornehmen müssen.

Frische Impulse könnte die Vision des Gemeinsamen Wirtschaftsraums dagegen dann erhalten, wenn sich Rußland entschließen würde, die wechselseitigen Handels-, Finanz- und Investitionsaktivitäten in Euro statt in US-Dollar abzuwickeln. Finanzminister Kudrin deutete

im Februar 2003 eine solche Möglichkeit an, indem er die schrittweise Umstellung Rußlands auf die europäische Gemeinschaftswährung ankündigte.¹¹ Eine Entwicklung in diese Richtung, die der „Dollarisierung“ der russischen Wirtschaft entgegenwirken würde, zeichnet sich mittlerweile tatsächlich ab. Im Herbst 2001 hielt die Zentralbank 80 Prozent ihrer Devisen in Dollar und nur 10 Prozent in Euro; heute dürfte das Verhältnis etwa 70 zu 20 sein.

Energiepartnerschaft. Auf ihrem Gipfel vom Oktober 2000 kamen Rußland und die EU überein, einen strukturierten Energiedialog zu führen, dessen Ergebnisse sich in regelmäßigen gemeinsamen Energieberichten auf den Feldern Erdgas, Erdöl und Elektrizität niederschlagen. Ziel ist es, die komplementären Interessen zusammenzuführen und zu einer dauerhaften Energiepartnerschaft zu verdichten. Rußland besitzt die Rohstoffe und benötigt Erschließungs- und Modernisierungsinvestitionen, nach Ansicht von Experten bis 2020 rund 670 Mrd. Euro. Europa verfügt über Kapital für Technologietransfer und benötigt seinerseits zusätzliche Energieträger; bei Erdgas beispielsweise wird eine Steigerung der russischen Lieferungen von heute 41 Prozent auf 60 Prozent ins Auge gefaßt. Als Scharnier russisch-europäischer Kooperation bildet die Energiepartnerschaft gleichsam eine Vorstufe zum angestrebten Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum. Trotz der Fülle gemeinsamer Interessen kommt die Partnerschaft jedoch nur schleppend voran – nicht zuletzt deshalb, weil die EU auf dem Beitritt Rußlands zur Energiecharta beharrt. Die darin geforderte Liberalisierung der Energiemärkte einschließlich der Öffnung des russischen Pipelinesetzes für ausländische Wettbewerber schadet aus russischer Sicht den eigenen Interessen. Darüber hinaus würde das Insistieren auf Anhebung der (niedrigen) Inlandspreise für Erdgas und Elektrizität auf Weltmarktniveau die „natürlichen Wettbewerbsvorteile“ Rußlands zunichte machen (und zudem unübersehbare Risiken sozialer Unruhen unter den russischen Verbrauchern in sich bergen). Im Hinblick auf den Marktzugang russischer Elektroenergie schließlich blieben viele Fragen offen, zum Beispiel das Problem der wechselseitigen Marktöffnung sowie der Umwelt- und der Nuklearnormen.

Angesichts des großen Interesses an der Energiepartnerschaft scheinen beide Seiten um Kompromisse bemüht. Hierauf verweist nicht zuletzt die im November 2002 erfolgte Gründung eines Zentrums für Energietechnologie mit Sitz in Moskau. Das gemeinsam finanzierte Institut hat die Aufgabe, die Kommunikation zwischen den sektoralen Energiezentren zu stimulieren sowie Unterstützung bei der Einführung neuer Energietechnologien zu gewähren. Das Entgegenkommen Moskaus besteht in der Zusage, den Zugang zu den russischen Pipelines zu liberalisieren, Product-Sharing-Abkommen rechtlich und steuerlich besser abzusichern und, vor allem, die Inlandsenergiepreise allmählich anzuheben (wobei der zeitliche Rahmen hierfür unklar bleibt). Die EU ihrerseits hält zwar grundsätzlich an der Forderung nach Liberalisierung der Gasmärkte fest. Sie erklärte sich aber bereit, die langfristigen Verträge des russischen Gasmonopolisten Gazprom mit einer Reihe ausländischer Unternehmen zu bestätigen, darunter mit den deutschen Unternehmen Ruhrgas (bis 2020) und Wintershall (bis 2023) sowie mit dem französischen Unternehmen Gaz de France (bis 2012).

Schließlich kam die EU der russischen Seite in weiteren kritischen Punkten entgegen. So hatte Rußland die Befürchtung geäußert, die EU werde sich aus wirtschaftlichen und auch politischen Gründen dagegen wenden, daß die Union insgesamt oder einzelne Mitgliedstaaten mehr als 30 Prozent ihrer Energieversorgung aus einem Land beziehen (was bei einigen EU-Beitrittskandidaten der Fall ist, zum Beispiel Polen mit seinen umfangreichen

¹¹ Ria Novosti (Moskau) 5.2.2003. Vgl. auch Michael Wines, Russians turning from Dollars to Euros, in: International Herald Tribune (Paris) vom 31.1.2003.

Energieimporten aus Rußland). Hierzu heißt es im Dritten Fortschrittsbericht der Hochrangigen Gruppe vom November 2002: „In der EU gibt es keine derartige Forderung nach quantitativer Begrenzung für den Import verschiedener Arten fossiler Brennstoffe aus Rußland.“¹² Zu dieser Aussage hat ganz gewiß die Tatsache beigetragen, daß sich Rußland über die Jahrzehnte hinweg als zuverlässiger Energiepartner erwiesen hat. Darüber hinaus schlug die EU im Hinblick auf die Anhebung der russischen Energieinlandspreise eine gesplante Lösung vor: Die stufenweise Anpassung soll stärker für Großunternehmen gelten, weniger für Privathaushalte, Schulen, Krankenhäuser etc. Tatsächlich trüge eine solche Regelung neben ihrem positiven sozialen Aspekten letztlich auch zur wirtschaftlichen Effizienzsteigerung bei: Der staatlich festgesetzte niedrige Binnenpreis für Erdgas und Elektroenergie schmälert die Investitionskraft von Gasprom (das im übrigen hoch verschuldet ist). Er führt zu einem überdehnten Einsatz von Erdgas in der Stromerzeugung und in einigen Grundstoffindustrien.

Soft security und Terrorismus. In der Zusammenarbeit Rußland-EU sind seit dem Jahr 2000 Probleme nichttraditioneller Sicherheit einschließlich ihres spezifischen Aspekts „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ stark in den Vordergrund getreten. So werden seit kurzem die russischen Fachminister zu den Tagungen der 15 EU-Kollegen für Justiz und Inneres hinzugezogen (30 plus 2).

Dabei geht es *zum einen* um die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von grenzüberschreitenden organisierten Verbrechen wie Menschenhandel, Drogenhandel, Geldwäsche, Waffenhandel, illegale Migration. Hierzu hatte die EU bereits 2000 einen Aktionsplan entwickelt, der darauf abzielt, die russischen Behörden mit europäischen Programmen bekannt zu machen und zu unterstützen. Als nächste Stufe ist der Abschluß eines einschlägigen Abkommens zwischen dem Innenministerium Rußlands und Europol über technische und strategische Informationen vorgesehen. In Rußland und in jedem EU-Mitgliedsland wird eine Kontaktstelle für den Informationsaustausch etabliert. All dies sind wichtige Voraussetzungen für die Verwirklichung des bemerkenswerten Putin-Vorschlags vom August 2002, zwischen Rußland und der EU „in einer realistischen Perspektive“ den visafreien Personenverkehr zwischen den Partnerländern einzuführen. Ein solcher Schritt würde mit den Bestrebungen beider Seiten harmonisieren, in Großeuropa die erwähnten gemeinsamen Räume zu bilden. Allerdings würde er über strenge Maßnahmen zur Grenzsicherung hinaus den Abschluß eines Rückübernahmeabkommens erfordern, das heißt die Bereitschaft Moskaus zur Wiederaufnahme solcher Personen, die von Rußland aus illegal in den EU-Raum gelangt sind. Bei relativ offenen Grenzen Rußlands gegenüber den GUS-Staaten, insbesondere in Zentralasien, wird sich das nur längerfristig realisieren lassen. Immerhin einigten sich Putin und EU-Kommissionspräsident Prodi auf ihrem Moskauer Treffen im Februar 2003 auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die klären soll, welche Bedingungen Rußland erfüllen muß, damit die Visumpflicht gelockert und schließlich ganz abgeschafft werden kann.

Zum anderen geht es bei den Treffen der genannten Fachminister sowie bei den eher operativen Beratungen von Diplomaten und Experten um die gemeinsame Bekämpfung des Terrorismus. In Form ausführlicher „Gemeinsamer Erklärungen“ bezogen beide Seiten hierzu auf ihren Gipfeltreffen wiederholt Stellung. Dennoch bildet der Antiterrorkampf aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen der Entwicklungen in Tschetschenien für die Beziehungen Rußland-EU ein Minenfeld. Recht eindrucksvoll fand das seinen Ausdruck in der Drohung

¹² <http://www.eur.ru/eng/newseur/summits/sum65.doc>

Rußlands, den Kopenhagener Gipfel vom November 2002 zu boykottieren, falls die präsidierenden Dänen die Auslieferung des von Moskau als Terroristen bezeichneten Achmed Sakajew verweigern würden (der zum gemäßigten Maschadow-Lager zählende Tschetschenenführer wurde *nicht* ausgeliefert, das Gipfeltreffen kurzerhand nach Brüssel verlegt). Aus der Sicht der EU kann es jedoch keinen Terrorismusrabatt für Rußland geben. Die gemeinsame Verurteilung des Terrorismus darf nicht auf eine Billigung der Art und Weise hinauslaufen, in der Rußland in Tschetschenien vorgeht. Der legitime Kampf gegen terroristische Aktivitäten darf nicht in flächendeckende Vernichtungsaktionen ausarten, in brutalen „Säuberungen“ unterschiedslos die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen und jeden Tschetschenen gleichsam als potentiellen „Kämpfer“ identifizieren. Auch die von Rußland und der EU angestrebte „politische Lösung“ wird den Konflikt so bald kaum beenden, da beide Seiten von ganz unterschiedlichen Befriedungskonzeptionen ausgehen. Während die EU für eine Einbeziehung von gemäßigten und pragmatisch orientierten Gruppen aus dem Rebellenlager eintritt, lehnt die russische Führung dies strikt ab: Sie klassifiziert jeglichen Widerstand gegen die russische Unterwerfungsstrategie als „terroristisch“ und faßt eine Regelung ausschließlich mit solchen tschetschenischen Personen ins Auge, die sich als Moskau-loyal erwiesen haben. So wird der Tschetschenien-Konflikt, „ein zentraler Punkt in den EU-Rußland-Beziehungen“¹³, das Verhältnis zwischen den Partnern auch weiterhin stark belasten.

Sicherheits- und Verteidigungsdimension. Nach anfänglicher Zurückhaltung zeigt Rußland starkes Interesse an enger Zusammenarbeit mit der in Aufbau befindlichen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).¹⁴ Ganz offensichtlich ist dies vor allem Ausdruck des Bestrebens, der Partnerschaft mit der EU auch eine sicherheitspolitische Dimension zu geben und bei der Konfliktregelung in Gesamteuropa aktiv mitzuwirken. Aus der Sicht von Außenminister Iwanow sind Rußland und die EU „natürliche Verbündete bei der Suche nach adäquaten Antworten auf neue Bedrohungen und Herausforderungen in Europa und in der ganzen Welt“.¹⁵ Beide Seiten kamen überein, die Zusammenarbeit im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU zu institutionalisieren und zu intensivieren. Bereits im Vorfeld einer Krise sollen Konsultationen mit Moskau eingeleitet werden, um über Möglichkeiten einer Beteiligung Rußlands an EU-geführten Operationen zur Krisenbewältigung zu beraten. Rußland hat angeboten, bei EU-geführten Operationen dort mit Kriegsmaterial auszuhelfen, wo die Union über nur unzureichende Kapazitäten verfügt: Transportflugzeuge, Satellitenkommunikation, Aufklärung.

Im Zuge solcher Schritte zu einer kooperativen Sicherheitsarchitektur in Europa sollte Rußland auch institutionell stärker in die ESVP eingebunden werden; es wäre paradox, wenn das Land ein Mitspracherecht im 20er-Rat der NATO hätte, nicht aber in der ESVP. Die Einbindung könnte in dem Maße erfolgen, wie die ESVP konzeptionell, institutionell und operativ ihre Identität und ihre Fähigkeiten entwickelt. Auf wichtigen Feldern sollte Rußland wie bei der NATO über Konsultationen hinaus später auch das Recht auf Mitentscheidung erhalten, etwa bei den Petersberg-Aufgaben, im Hinblick auf die Komplexe Abrüstung und Nichtverbreitung sowie im Zuge einer möglichen Beteiligung an künftigen Polizeieinsätzen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Denkbar wäre gemeinsames Krisenmanagement auch im GUS-Bereich. Dies wurde von Rußland bislang eher negativ gesehen, doch gibt es

¹³ EU-Kommission (Hrsg.), Country Strategy Paper 2002-2006. Russian Federation, Brüssel 2001, <http://www.europa.eu.int/comm/external-relations/russia/csp/OL-06-eu.pdf>

¹⁴ Ausführlich hierzu Baranovsky (Anm.4), S.99 ff., sowie Matthieu Chillaud/Isabelle Facon, Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne, in: Le courrier des pays de l'Est (Anm.8), S.31-38.

¹⁵ Izvestija-Interview (Anm.5).

Anzeichen für einen Wandel: Erstmals ließ Moskau eine gewisse Bereitschaft erkennen, bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts in Moldawien enger mit der EU zusammenzuarbeiten. Im Hinblick auf eine Institutionalisierung der Kooperation wäre analog zum 20er-Rat der NATO an die Bildung ständiger Mechanismen zur Ausarbeitung gemeinsamer Positionen zu denken, etwa in Form eines Gemeinsamen Sekretariats oder eines EU-Rußland-Sicherheitsrats (ein französischer Vorschlag).¹⁶ In diesem Rahmen könnte über die Entwicklung eines gemeinsamen „Rußland-EU-Aktionsplans auf dem Gebiet der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ beraten werden, wie ihn Putin auf dem Gipfel im Mai 2002 zu erwägen gab.

Neue Nachbarn. Ein zentrales Element kooperativer Sicherheit in Europa bildet Einvernehmen über Zuordnung und Entwicklung jener Staaten und Gebiete, die zwischen Rußland und der sich erweiternden EU liegen („Neue Nachbarn“). So kam es vorübergehend zu scharfen Kontroversen über den Transit zwischen Kaliningrad und seinem russischen Kernland, in deren Folge Moskau sogar mit einem Boykott des Gipfels vom November 2002 drohte. Die Regelung dieses Problems kurz vor dem Gipfel demonstriert die Bereitschaft und Fähigkeit beider Seiten, auch in komplizierten Fragen konstruktive Kompromisse zu finden. Die schwierigere Aufgabe zur Sicherung der Lebensfähigkeit Kaliningrads, das als Exklave Rußlands und Enklave der EU spezifischen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen unterliegen wird, steht jedoch noch bevor. Gemeint sind Konzept und Engagement, um den Verfall Kaliningrads aufzuhalten und das Gebiet wirtschaftlich und sozial an das Niveau seiner Nachbarn Polen und Litauen heranzuführen. Wirtschaftsförderung für Kaliningrad sollte als gemeinsames Entwicklungsprojekt von Rußland und der EU konzipiert werden, wobei von Rußland angestoßene Projekte gemeinsam ausgearbeitet und finanziert werden. Die Einbeziehung der in Baltijsk (Gebiet Kaliningrad) stationierten Baltischen Flotte in Manöver von Marineeinheiten des in Stettin beheimateten deutsch-dänisch-polnischen Multinationalen Korps Nordost würde zu weiterer Vertrauensbildung in der Region beitragen und Rußland allgemein stärker mit dem restlichen Europa verklammern.

Schwieriger gestalten sich die Beziehungen Rußland-EU im Verhältnis zu Belarus. In Moskau ist das Gefühl weit verbreitet, die EU wolle das Land im Zuge einer „Integrationskonkurrenz“ von Rußland losreißen und letztlich der Union einverleiben. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Appelle der Union an die russische Führung, demokratiefördernd auf das Lukaschenko-Regime einzuwirken und sich für die Herausbildung einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung einzusetzen, soll nicht auf eine Übernahme des Landes durch die EU hinauslaufen. Die Union ist vielmehr an einem unabhängigen Belarus interessiert, das als Bindeglied zwischen Ost und West dient und gute Beziehungen zu Rußland *und* zur EU unterhält. Nicht die prorussische Ausrichtung Weißrußlands ist es, die von der EU und anderen europäischen Organisationen kritisiert wird, sondern die Mißachtung europäischer Grundwerte und demokratischer Prinzipien, wie sie auch in Rußland gelten.

IV. Ausblick

Die Partnerschaft Rußland-EU hat, wie wir sahen, auf einer Reihe von Kooperationsfeldern konkrete Ergebnisse gebracht. Über die angesprochenen Gebiete hinaus könnten noch weitere genannt werden, so die EU-Initiative "Nördliche Dimension", die den Nordwesten Rußlands enger mit dem Ostseeraum verklammern soll, sowie die Vielzahl von Partnerschaften

¹⁶ In diese Richtung argumentiert Aleksej Meshkow, Rußland in der Herausbildung der europäischen Sicherheitsarchitektur, in: *Meždunarodnaja žizn'* (Moskau), Nr.8/2002, S.59-63, hier S.62. Der Autor ist Stellv. Außenminister Rußlands.

zwischen Städten und Regionen, von wissenschaftlich-kulturellen Kontakten und von NGO-Verbindungen. Zugleich ist die Partnerschaft in Kernbereichen aber auch weiterhin von Differenzen und sogar Divergenzen geprägt. In Frageform lassen sie sich folgendermaßen zuspitzen:

- Wird sich Rußland in Zukunft *de facto* wieder stärker vom europäischen Wertekanon und seinen entsprechenden Ordnungsvorstellungen abgrenzen? Oder werden Öffnung und Austausch einen „unsichtbaren Wertetransfer“ bewirken, der zu größerer Kompatibilität von Rußland und Europa führt und die Kluft zwischen Werten und Interessen verringert?¹⁷
- Wird Putin im gemeinsamen Kampf gegen den internationalen Terrorismus Demokratie und Menschenrechte opfern und autoritäre Tendenzen im Innern stärken, was die Beziehungen zur EU beschädigen würde? Oder wird er statt dessen schließlich jene Standards und Normen im realen Leben fördern, zu deren Einhaltung sich Rußland in seiner Verfassung und in seinen internationalen Verträgen mit OSZE, Europarat und EU verpflichtet hat?
- Wird sich Rußland letztlich doch den USA als Vorrangpartner zuwenden, weil Moskau mit Washington in der eigenen Wahrnehmung auf gleicher Augenhöhe verhandelt und schwierige Probleme ohne große Komplikationen löst? Oder wird Rußland seinen Präferenzpartner eher in der EU sehen, die aus ihrer spezifischen Interessenlage heraus feste dauerhafte Bindungen sucht und zur umfassenden Modernisierung des Landes beitragen kann?

Die Probleme in den Beziehungen Rußland-EU liegen sicher auch in der Asymmetrie von Größe und Ressourcen der Partner. Die eigentlichen Komplikationen ergeben sich jedoch daraus, daß die angestrebte enge Verflechtung an die Partner unterschiedliche Anforderungen stellt. Während sie von der EU konzeptionell vorrangig Innovation in den *Außenbeziehungen* verlangt, ist sie für Rußland vor allem eine Aufgabe für radikale Anpassungen und Reformen *im Innern*, die wesentlich größere Anstrengungen erfordert. In diesem Zeichen sollte die EU die Partnerschaft mit Rußland ausbauen und in dem Maße verdichten, in dem Rußland dazu bereit und in der Lage ist. Sie sollte sich als Partner, notfalls aber auch als Widerpart begreifen – dann nämlich, wenn das Verhalten Rußlands im Innern und nach außen europäischen Grundwerten, Ordnungsvorstellungen und Interessen kraß widerspricht. Westliches Desinteresse könnte die Verantwortlichen in Moskau in dem Glauben bestärken, wachsende autoritäre Tendenzen bildeten kein Hindernis für Rußlands Verklammerung mit der EU und ihren Mitgliedern.

¹⁷ So Gerhard Simon, Allianz für die Freiheit oder Potemkinsche Dörfer. Rußland und der Westen nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Europäische Rundschau (Wien), Nr.4/2002, S. 50-65.