

**Heinz Timmermann (Köln)**

## **Russland und die EU-25 nach der Erweiterung**

*Russland und die EU verzeichnen eine Vielzahl gemeinsamer Interessen. Dazu gehören: die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Schwerpunkt Energiedialog, die friedliche Gestaltung Gesamteuropas, die wechselseitigen Beziehungen in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur sowie die Intensivierung der menschlichen Kontakte. Dass sich die anfänglich hochgesteckten Erwartungen nur unzureichend erfüllten und phasenweise von Krisen überlagert wurden, hat seinen Grund insbesondere in objektiven und subjektiven Asymmetrien zwischen den Partnern, in der unterschiedlichen Interpretation der Geltung von Werten für die Partnerschaft, in der Einflusskonkurrenz über die „Zwischenzone“ Ukraine, Belarus und Moldau sowie in russischen Befürchtungen vor einer Verhärtung der EU-Politik als Folge des EU-Beitritts „russophober“ Länder Ostmitteleuropas. Die vier praxisorientierten Wegekarten zur Konkretisierung der anvisierten Gemeinsamen Gesamteuropäischen Räume bieten die Chance, im Rahmen einer Neufassung des 2007 auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens die EU-Russland-Beziehungen zu verdichten. Um dem Vertragswerk Dauer und Nachhaltigkeit zu verleihen, dürfe darin allerdings nach Ansicht der Europäer der Bezug auf die im PKA und in den Gipfelerklärungen genannten gemeinsamen Werte nicht fehlen. Angesichts wachsender autoritärer Tendenzen im „System Putin“ empfiehlt sich ein konstruktiv-kritischer Ansatz der EU gegenüber Russland.*

*Keywords: Asymmetrien, Interessen und Werte, Gemeinsame Europäische Räume, Integrationskonflikt um die Zwischenzone, ein neuer Partnerschaftsvertrag*  
*Asymmetries, interests and values, common European spaces, conflicts in the international zone, a new treaty on partnership*

### **1. Zentrale wechselseitige Interessen**

Aufgrund ihrer spezifischen historischen Erfahrungen und aktuellen Interessen verleihen die neuen Mitglieder Polen und die baltischen Staaten den Beziehungen der EU zu Russland neue Akzente. Insbesondere Polen sucht die Russlandpolitik der EU stark zu beeinflussen und hatte bereits kurz vor seinem Beitritt ein vielbeachtetes einschlägiges Dokument „Östliche Dimension“ mit Vorschlägen zur aktiveren Gestaltung der EU-Ostpolitik in Umlauf gebracht. Kurz gesagt sind es vor allem drei Aspekte, die dabei in den Vordergrund rücken und auch in Zukunft gewisse Wirkungskraft entfalten werden. Zum einen stehen den langen posi-

tiven Friedens- und Wohlstandserfahrungen im Westen die „Traumata und Erfahrungen derer gegenüber, für die der Kalte Krieg mit Fremdherrschaft und Diktatur einherging“ (Verheugen 2005, 33f.). Die Ängste vor dem russischen „Imperialismus“ sind lebendiger Bestandteil der polnischen und baltischen Erinnerungskultur; zu gemeinsamer Erinnerung und zu gemeinsamer Geschichte bleibt noch ein langer Weg. Zum zweiten dringt gerade Polen auf eine Mitgliedsperspektive für die Ukraine, Moldau und ein demokratisches Belarus – eine Perspektive, der die EU-„Altmitglieder“ nicht zuletzt aus Rücksicht auf russische Empfindlichkeiten und EU-interne Zweifel an der Fähigkeit zur Absorption weiterer Mitglieder eher zurückhaltend begegnen. Das erwähnte Projekt „Östliche Dimen-

sion“ gab der EU-Kommission wichtige Anstöße, ihre Europäische Nachbarschaftspolitik zu entwickeln und in den Jahren 2003 und 2004 in zwei einschlägigen Dokumenten zu konkretisieren – zum Unmut Moskaus, das dies als Einmischung in den eigenen Einflussbereich wahrnahm. Schließlich äußerte sich Polen wiederholt besorgt über die Gestaltung der deutsch-russischen Verständigung, soweit sie – wie im Falle der Ostseepipeline – als exklusive Zweierbeziehung und damit als Mißachtung polnischer Interessen verstanden werden konnte. Hier freilich waren Appelle an die EU zur Umorientierung der Pipelinepolitik vergeblich, im Gegenteil: Der 6. Energiebericht des EU-Russia Energy Dialogue (2005, 6) begrüßte neben dem Ausbau der – u.a. über Polen führenden – Jamal-Europa-Durchleitung ausdrücklich auch die „grundsätzliche Übereinkunft zwischen den betroffenen Gesellschaften über die Realisierung des Nordeuropäischen Pipelineprojekts“.

In Russland wird die Haltung der Neumitglieder aus Ostmitteleuropa als „primitive Russophobie“ und als „komplexbeladener Atavismus“ solcher Repräsentanten gedeutet, die das europäische Rad zum Schaden Moskaus um Jahrzehnte zurückdrehen wollen und sich von Intoleranz und Konfrontation gegenüber Russland leiten lassen. Die kritische Position gegenüber den Beitrittsländern rührt nicht zuletzt daher, dass die Putin-Führung im Rahmen ihrer Hinwendung zur euro-atlantischen Gemeinschaft besondere Bedeutung der Verdichtung der Beziehungen zur EU beimißt, die sie durch aktives russlandkritisches Einwirken der Neumitglieder Ostmitteleuropas zusätzlich gefährdet sieht. Die Verdichtung hat insofern ihre Logik, als Europa diejenige Region ist, mit der Russland historisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell unter allen Weltgegenden am engsten verflochten ist. Seine Westgrenze zur EU, die sich nach deren Erweiterung auf über 2000 km erstreckt, ist die stabilste unter allen seinen Grenzen. Und schließlich: Drei Viertel der Bevölkerung Russlands leben im europäischen Teil des Landes. Nicht zufällig genießt daher der visafreie Reiseverkehr zwischen Russland und Europa bei ihnen höchste Priorität. Nach der EU-Erweiterung haben fünf Mitgliedstaaten eine

direkte Landgrenze mit Russland (Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Polen), und drei weitere sind Nachbarn Russlands jenseits der Ostsee (Dänemark, Schweden und Deutschland). Diese Nähe bietet sowohl Chancen für Zusammenarbeit als auch Gefahren für Konflikte.

Über solche grundsätzlichen Überlegungen hinaus gibt es aus russischer Sicht aber auch eine Reihe aktueller Gründe, die für ein Nahverhältnis zur EU und für eine Vertiefung des mehrdimensionalen Charakters der Beziehungen sprechen. Dazu zählen: die EU als wichtigste Partnerin in den Bereichen Handel, Modernisierungsinvestitionen und Energieexporte – zwei Drittel der russischen Öl- und Gasausfuhren gehen in die EU, und 60% der ausländischen Direktinvestitionen stammen aus der Union; die Einbeziehung Russlands in den Ausbau transeuropäischer Netze von Pipelines, Fernstrassen, Eisenbahnen und Telekommunikationssystemen; die Vertiefung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit ihren Auswirkungen auf Russland; die zukünftige Rolle des Euro und seine Konsequenzen für die russisch-europäischen Wirtschafts- und Finanzaktivitäten; die Gestaltung Gesamteuropas im Zeichen der EU-Erweiterung nach Osten. Nicht zufällig charakterisierte Präsident Putin die Russland-EU-Beziehungen im Kontext des Moskauer Gipfels vom Mai 2005 als „Strategische Partnerschaft“, die für Russland „vorrangige Bedeutung“ habe.

Umgekehrt liegt das Interesse der EU an engen Beziehungen zu Russland auf der Hand. Für die EU ist Russland bei allen Widersprüchen und Ungewißheiten aufgrund seiner Größe, seiner geographischen Nähe, seines Nutzen- und Schadenpotenzials, seiner Energieresourcen sowie seiner Rolle als regionaler und globaler Akteur als Mitspieler für funktionale Zusammenarbeit unentbehrlich. Als demokratisch orientierter, kooperativer und sich europäisch definierender Partner kann Russland erheblich zu Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent beitragen. Als peripherisierte und in ihrer Zuordnung unsichere Grossmacht besteht dagegen die Gefahr, dass Russland Instabilität über Osteuropa und die neu beigetretenen Län-

der Ostmitteleuropas bis nach Westeuropa exportiert.

## 2. Asymmetrie als Problemfaktor in den Beziehungen

Trotz der Vielzahl gemeinsamer Interessen und positiver Interdependenzen hat die Partnerschaft EU-Russland für alle Welt sichtbar in jüngster Zeit eine Periode der Krise durchlaufen. Zwar verweisen führende Repräsentanten beider Seiten auch weiterhin auf den „dynamischen Charakter“ der wechselseitigen Beziehungen, auf den großen Vorrat an gemeinsamen Interessen und auf die im Konsens geregelten, ursprünglich scharfen Konflikte. Dies bezieht sich auf eine Reihe von Kooperationsfeldern – von dem intensiven Energiedialog über die Zustimmung der EU zum WTO-Beitritt Russlands, die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Moskau, die im Ganzen positive Regelung des Kaliningrad-Transits sowie die Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder in das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Das 1994 unterzeichnete und Ende 1997 in Kraft getretene PKA markierte den Start für qualitativ neue Beziehungen zwischen Russland und der EU. Es bietet den politischen und juristischen Rahmen für diese Beziehungen, legt deren Prinzipien, Ziele und die wichtigsten Gebiete konstruktiver Interaktion mit dem Schwerpunkt Wirtschaft fest und konstituiert die Institutionen der Kooperation.

Zugleich haben sich die mit dem PKA verbundenen Erwartungen jedoch nur teilweise erfüllt und sind vielfach in Enttäuschung umgeschlagen. Symptomatisch hierfür ist die Tatsache, dass sich die Partner auf dem Den Haager Gipfel vom November 2004 auf die Verabschiedung konkreter Wegekarten (*Road Maps*) zu den vier anvisierten „Gemeinsamen Gesamteuropäischen Räumen“ nicht einigen konnten. Dies ist Ausdruck eines wachsenden wechselseitigen Mißtrauens, einer zunehmenden Divergenz in den jeweiligen Interessen sowie überhaupt von Unklarheiten darüber, was den Inhalt der „Strategischen Partnerschaft“ ausmacht. Zusätzlich belastet wird das Verhältnis EU-Russland durch

den demokratischen Aufbruch in der Ukraine, der von der EU begrüßt, von Russland jedoch mit Mißtrauen verfolgt und als Ausgreifen des Westens auf das zur eigenen natürlichen Einflusszone gerechnete Land angesehen wird. Es sei dringend geboten, heißt es in Moskau, über die vier gemeinsamen Räume hinaus einen fünften Gemeinsamen Raum zu schaffen: einen Raum des gegenseitigen Vertrauens.

Wo liegen die Ursachen für Irritation und Frustration, für Vertrauensschwund und Krise zwischen den Partnern, die im Zuge der EU-Osterweiterung unter Einbeziehungen von Ländern, die bis zur Wende von 1989 zum sowjetischen Herrschaftsbereich gehört hatten, eher noch verstärkt wurden? Bei allen gemeinsamen und komplementären Interessen sind hierfür ganz offensichtlich eine Reihe objektiver und subjektiver *Asymmetrien* verantwortlich. Ursprünglich eher verdeckt, rücken sie inzwischen stärker in das Bewusstsein und gewannen damit an Politikrelevanz. Solche Asymmetrien finden sich insbesondere auf folgenden Feldern:

- Beide Partner durchlaufen bei stark unterschiedlichen Ausgangsbedingungen einen schwierigen Prozess von Identitätssuche, Konsolidierung und Selbstfindung, so dass sich ein klares Bild über Struktur und Charakter des künftigen Europa noch nicht hat herausbilden können. Russland als Kern der UdSSR erlebte den traumatischen Zerfall seines Imperiums und seinen Abstieg als global agierende Großmacht. Das Land, das im Zeichen von Drittem Rom und Dritter Internationale wiederholt einen ideologischen Führungsanspruch erhoben und geopolitisch entsprechend weit ausgegriffen hatte, fiel hinter jene Grenzen zurück, die es noch vor Peter dem Großen Mitte des 17. Jahrhunderts markiert hatte. Die EU dagegen stellt sich die Konsolidierung ihrer Erweiterung nach Osten und die enge Anbindung der „Neuen Nachbarn“ in der geopolitischen Zwischenzone zur Aufgabe – solcher Staaten also, die zuvor zum äußeren bzw. sogar zum inneren Imperium der Sowjetunion gehört hatten. In diesem Licht steht Russland als im Vergangenen verhaftete Status-quo-Macht der EU als dynamisch

ausgreifender Integrationsmacht gegenüber. Mit jeder Erweiterung wächst ihr Streben nach politischer, wirtschaftlicher und sozialer Stabilisierung der jeweils Neuen Nachbarn als Voraussetzung für die Sicherung der Stabilität in der eigenen Region.

- Die Zusammenarbeit wird weiters erschwert durch die Unterschiede in der Natur der Partner: Auf der einen Seite sehen wir einen Verbund von Staaten, die bereit sind, Souveränität an die tendenziell supranationale Union abzugeben. Auf der anderen Seite steht ein im Zeichen der präsidialen Machtvertikale rezentralisierter Staat, der bei seiner Neuprofilierung als eigenständige Großmacht auf strikte Wahrung seiner Unabhängigkeit bedacht ist und von außen kommende Kritik an seinen inneren Verhältnissen als unzulässige Einmischung verurteilt.
- Starke Gegensätze bestimmen das Verhältnis der Partner zu Recht und Gesetz sowie zu Charakter und Inhalt von Rechtsstaatlichkeit. In Russland ist dieser Bereich noch stark macht- und personenbezogen, ist Rechtssicherheit daher nur begrenzt gegeben und wird oft von willkürlichem Handeln überlagert. In der EU dagegen regeln Verträge unter gleichgestellten Personen die Abläufe in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, bildet die „Herrschaft des Gesetzes“ den Kern der Integrationsprozesse.

Hinzu kommt ein weiteres Problem, das den zukünftigen Charakter der strategischen Partnerschaft Russland-EU ganz wesentlich determinieren wird. Wird Russland bei der Ausgestaltung des inneren Systems seinen traditionellen und auf Dauer angelegten Sonderweg einschlagen, oder handelt es sich bei dem „System Putin“ um einen temporären Umweg mit der schließlichen Übernahme europäischer Grundwerte und Prinzipien? Anders ausgedrückt: Wird die normative Kraft des Faktischen den Ausschlag geben oder die faktische Kraft von Normen? Nur die zweite Variante bietet Russland Perspektiven für ein Nahverhältnis bis hin zur Integration mit der EU. Und umgekehrt: Wird sich die EU in Zukunft eher zu einem quasi-föderativen Gebilde entwickeln oder zu

einer lockeren Konföderation mit Freihandelszonencharakter? Für Russland wäre die engere Verklammerung mit einer konföderal organisierten EU eher möglich als mit einem supranational verfassten Unionsstaat.

Die Asymmetrien und Ungewißheiten werden sich auf absehbare Zeit kaum grundsätzlich ändern und den Charakter der Beziehungen daher auch weiterhin prägen. Hinzu kommt ein grundsätzliches Problem, das zunehmend – verstärkt durch Konzeptionen und Initiativen von Beitrittsländern und hier insbesondere Polen – in den Vordergrund rückt und wachsende Differenzen in den Positionen beider Seiten nährt. Gemeint ist die kontrovers diskutierte Frage: Soll sich die Partnerschaft auf die Verfolgung gemeinsamer Interessen beschränken, wie Russland meint, oder kann sie nur dann dauerhafte integrative Impulse entwickeln, wenn sie sich zugleich auf gemeinsame Werte gründet?

### 3. Der Wertedisput

Nach der Wende Anfang der 1990er Jahre herrschte im Westen die – vom neuen Russland genährte – Vorstellung, das Land werde sich nach einer Phase erfolgreicher Systemtransformation in den Rahmen der liberal-demokratischen Staaten, in ihr Wertesystem und – so damals Jelzin – als Teil der „zivilisierten Staatenwelt“ in den Kontext der europäisch-atlantischen Demokratien einordnen. Radikale innere Reformen des politischen Systems und der Wirtschaftsordnung sollten die Fundamente für enge Interdependenzen mit dem Westen bis hin zu einer Wertegemeinschaft legen. Entsprechende Bestimmungen im PKA schienen solche Perspektiven ebenso zu rechtfertigen wie die mit der Mitgliedschaft in OSZE und Europarat verbundene Übernahme europäischer Werte und demokratischer Prinzipien durch Russland. Selbst in den Erklärungen der EU-Russland-Gipfeltreffen ist bis heute die Rede von den „gemeinsamen Werten“, von denen sich beide Seiten leiten lassen wollen.

In Wirklichkeit jedoch klaffen die jeweiligen Vorstellungen über Charakter und Ziel der Partnerschaft im Zeichen wachsender autoritä-

rer Tendenzen in Russland zunehmend auseinander. Was Russland angeht, so ist seine Politik interessengeleitet; es betrachtet die EU vorrangig als Quelle für die wirtschaftliche Modernisierung in einem gesamteuropäischen Wirtschaftsraum. In diesem Kontext ist seine Führung – im Sinne einer *Teileuropäisierung* – gewillt, seine Gesetzgebung an bestimmte wirtschafts- und handelspolitische Standards, Normen und Regelwerke anzupassen, wie sie auch der angestrebte Beitritt zur WTO erfordert. Demgegenüber ist sie nur eingeschränkt bereits jene Grundwerte zu realisieren, wie sie im Rest Europas verstanden und gelebt werden: Demokratie, Pluralismus, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Medienfreiheit.

Folglich betrachtet die Macht in Moskau die Forderung nach Übernahme solcher Prinzipien als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands, da sie die unterschiedlichen historischen und kulturellen Voraussetzungen nicht berücksichtigt. Russland versteht sich zwar als Teil Gesamteuropas – nicht zufällig erlebt Gorbatschows Wort vom „Gesamteuropäischen Haus“ gegenwärtig eine Renaissance. Zugleich sieht das politische Establishment ihr Land gerade nicht als Teil eines solchen Europas, wie es Brüssel verkörpert. Vielmehr gibt es einen patriotisch-nationalen Konsens, an den spezifischen kulturhistorischen, ethischen und systemformenden Traditionen und Werten Russlands festzuhalten und auf dieser Grundlage die innere Entwicklung des Landes im Sinne einer konsolidierten, unabhängigen und gleichberechtigten Großmacht selbst zu gestalten.

Symbolisch für die massive staatliche Förderung „nationalpatriotischen“ Denkens steht das Scheitern des liberalen Staatsduma-Abgeordneten Ryschkow. Nicht der 4. November 1612, der Tag der Vertreibung der Polen aus Moskau, solle den früher als Tag der bolschewistischen Revolution gefeierten 7. November ersetzen, wie es die Staatsmacht dem überraschten Publikum präsentierte. Stattdessen empfahl Ryschkow, den 17. Oktober zum Staatsfeiertag zu erheben, an dem sich 2005 die Veröffentlichung des Oktober-Manifests zum 100sten Male

jährte. Das dem Zaren abgerungene Manifest versprach, der in allgemeinen Wahlen zu bildenden Staatsduma die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu überlassen und allen Russen die Grundrechte freier Bürger zu gewähren: Unverletzlichkeit der Person, Freiheit des Gewissens, der Rede, der Versammlung und der Organisation.

Die Wahl für den Tag des Oktobermanifests wäre ein deutliches Signal Russlands an GUS-Partner wie die Ukraine und Belarus gewesen, die Beziehungen auf gemeinsame Werte und demokratische Prinzipien zu gründen und nicht auf eine Interessengemeinschaft intransparenter autoritärer Präsidialsysteme. Sie hätte darüber hinaus in Polen und den baltischen Ländern die eingangs erwähnten Befürchtungen vor imperialen Rückfällen Russlands mindern und die einschlägigen PKA-Passagen mit Inhalt füllen können. Indes: Das neue Russland schöpft Gewißheiten für die Zukunft eher aus der Vergangenheit, ein wirklicher Neubeginn hat nicht stattgefunden. Russland ist nicht geneigt, „seine Rückständigkeit gegenüber Europa nachholend auszugleichen“, wie es die noch vor kurzem kommunistisch regierten und jetzt zur EU gehörenden Staaten Ostmitteleuropas nach der Wende taten und wie es jetzt im Zuge des demokratischen Aufbruchs in der Ukraine geschieht. Vielmehr „will Russland umgekehrt aus seiner eigenen Tradition Kräfte mobilisieren und Motivationen beziehen“ (Simon 1995, 6). Dass sich dabei in Moskau eine enge Zusammenarbeit von staatlicher, militärischer und kirchlicher Führung etabliert hat, ist Ausdruck des Strebens, an systemübergreifende Kontinuitäten zaristischer und sowjetischer Tradition anzuknüpfen. Vor diesem Hintergrund erwartet Russland partnerschaftliche Unterstützung der EU bei der ökonomischen, nicht aber bei der politisch-gesellschaftlichen Modernisierung.

Auch die EU und ihre Mitgliedstaaten lassen sich in ihrem Verhältnis zu Russland von konkreten Interessen leiten, am deutlichsten sichtbar im Energiedialog. Sie verbinden dies jedoch mit der Erwartung, dass die interessengeleitete Politik des russischen Partners nicht in autoritär-zentralistische Traditionen zurück-

fällt, sondern sich auf gemeinsame europäische Werte und demokratische Prinzipien gründet. Der Grad des russischen Bezugs auf europäische Werte bestimmt für die EU ganz wesentlich Charakter und Qualität der Partnerschaft. Das ist kein Luxus und nicht mit einem Aufdrängen eigener Modelle gleichzusetzen, wie in Moskau häufig vermutet wird. Vielmehr soll damit zum Ausdruck gebracht werden: Modernisierung und Innovation können nur dann gelingen und die angestrebten Interdependenzen fördern, wenn sie *umfassend* angelegt sind und sich nicht auf die Übernahme einzelner technischer Standards und Normen beschränken. Berechenbarkeit, Effizienz und Transparenz in der Politik, der Wirtschaft, den Sicherheitsagenturen und sogar in den Außenbeziehungen können – so die Überzeugung in den Reihen der EU – dauerhaft nur dann gewährleistet werden, wenn die Exekutive in ein funktionierendes System der Gewaltenteilung eingebunden ist und wenn freien und unabhängigen Medien sowie einer lebendigen Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu kritisch-konstruktiver Artikulation gegeben wird. Kritische Stimmen aus der Gesellschaft und von Seiten ausländischer Partner dürfen nicht als Stabilitätsrisiko denunziert, sondern müssen im Gegenteil als unverzichtbare Stabilitätsfaktoren anerkannt werden; als Ausdruck gesellschaftlicher Vielfalt und gelebter Partnerschaft bilden sie unerlässliche Instrumente der Korrektur möglicher Fehlentwicklungen. Die Erfahrung habe zudem gezeigt, dass die Integration auf der Basis der Systemtransformation wesentlich stärkere Garantien für vorhersehbares und freundschaftliches Verhältnis insbesondere von großen Staaten bietet als jegliche wechselseitige Abhängigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet.

Nicht auszuschließen sind in diesem Kontext Entwicklungen, in deren Folge das „Gemeinsame Haus Europa“ in zwei nur locker verbundene Etagen geteilt wird. Gemeint ist einerseits ein autoritär geformtes Russland, dessen Einfluß aufgrund seiner geringen Attraktivität auf Teile des postsowjetischen Raums begrenzt ist, und andererseits eine von europäischen Werten und Grundprinzipien geprägte EU-25, die – wie der Aufbruch in der Ukraine demon-

striert – wachsende Anziehungskraft auf ihr geopolitisches Vorfeld im Osten ausübt.

#### 4. Die Gemeinsamen gesamteuropäischen Räume

Große Teile von Eliten und Bevölkerung verbinden die Zukunft Russlands mit einer Nähe des Landes zu Europa. Die Gründe für diese Präferenz liegen auf der Hand. Historisch war die Modernisierung der europäischen Kultur- und Nation Russland – auch im Bewusstsein seiner Bevölkerung – immer auf Europa bezogen. Russlands Beziehungen zur EU und ihren Mitgliedstaaten sind anders als etwa zu den USA in ihrer Dichte unübertroffen: Sie sind, wie die Wegekarten der vier gesamteuropäischen Räume eindrucksvoll ausweisen, mehrdimensional angelegt (Politik, Wirtschaft, innere Sicherheit, Internationales) und erfassen alle Ebenen (lokal, regional, national und international). Das Land versteht sich als integraler, wenn auch spezifischer Teil Europas, seine Bevölkerung lebt zu 75 Prozent in den europäischen Regionen des Landes, seine Touristen, Flugreisen und Telefonate haben zu über 60 Prozent die EU-25 zum Bezugspunkt. Seiner Kultur und Mentalität nach ist das russische Volk Putin zufolge ein *europäisches* Volk. Ein Volk allerdings, wird meist ergänzt, das sich die historisch gewachsenen Besonderheiten seiner politischen Kultur bewahren will und eine Modernisierung durch „Verwestlichung“ mehrheitlich ablehnt.

Hierauf verweisen nicht zuletzt die Mitte 2004 der EU überreichten russischen Wegekarten zu den vier „Gemeinsamen gesamteuropäischen Räumen“ (Wirtschaft; Freiheit, innere Sicherheit und Justiz; Äußere Sicherheit; Wissenschaft, Bildung und Kultur). Auf dem Haager Gipfel vom November 2004 blockierte Russland die Verabschiedung eines anvisierten, sämtliche vier Räume umfassenden, Aktionsplans der EU. Moskau wollte zentrale Punkte aus den Abschnitten „Freiheit, innere Sicherheit und Justiz“ sowie „Äußere Sicherheit“ nicht mittragen. Stattdessen schlug Russland vor, mit den Abschnitten „Gemeinsamer Wirtschaftsraum“ sowie „Gemeinsamer Raum für Wissen-

schaft, Erziehung und Kultur“ nur jene Teile zu verabschieden, über die Konsens erzielt werden konnte. Brüssel lehnte das Moskauer Vorgehen selektiven „Rosinenpickens“ ab, um das umfassende und kohärente Herangehen an die vier Räume zu wahren. Erst die Gipfel von Moskau (Mai 2005) und London (Oktober 2005) verabschiedeten bzw. präzisierten die vier Wegekarten, die über 400 Einzelmaßnahmen auflisten.

*Gemeinsamer Wirtschaftsraum:* Nicht zufällig leiten beide Seiten ihre Wegekarten mit ausführlichen Konzeptionen zur Ausgestaltung des Gemeinsamen Wirtschaftsraums ein, dem zentralen Projekt gegenseitiger Verflechtung. Hier geht es darum, im Zeichen von Komplementarität und wachsender Interdependenz schrittweise einen offenen und integrierten Markt zu bilden. Zu diesem Zweck gilt es, die Wirtschafts- und Handelsaktivitäten zu erleichtern, den wechselseitigen Marktzugang zu verbessern, eine hohe Regulierungskonvergenz zu erreichen und die Infrastrukturen zu entwickeln: im Warenaustausch, im Dienstleistungswesen, im Investitionsbereich und beim wirtschaftlich motivierten Personenverkehr. Auf all diesen Feldern besteht zwischen den Partnern tatsächlich eine Disposition zu weitgehender Harmonisierung von Standards und Normen. Sollte die Regulierung in einem allmählichen Prozeß sämtliche Wirtschaftssektoren erfassen, so würde Russland in ein Verhältnis zur EU treten, das demjenigen Norwegens im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EU plus Rest-EFTA) ähnelt.

Allerdings haben die Partner hier noch einen langen Weg zurückzulegen, zumal es bislang an institutionellen Mechanismen zur Umsetzung der Absichtserklärungen mangelt. Immerhin bedeutet der von Brüssel unterstützte baldige Beitritt Russlands zur WTO einen wichtigen Schritt in Richtung wachsender Interdependenzen und verstärkter regionaler Integration des Landes in die EU: Er stimuliert Wirtschaftsreformen, fördert Transparenz und schafft größere Rechtssicherheit, so dass die russische Wirtschaft enger mit der europäischen verklammert wird. Gleichwohl bleibt die Frage, ob Russland über die WTO-Bestimmungen hinaus zur Anpassung an das europäische

Gemeinschaftsrecht grundsätzlich bereit ist. Denn Anpassung im Sinne von Harmonisierung läuft keineswegs auf eine Konvergenz zentraler Elemente beider Wirtschaftsordnungen hinaus, wie in Moskau gelegentlich vermutet wird. Vielmehr bedeutet sie die *einseitige* Übernahme von Gesetzen, Regelungen und Verwaltungspraktiken der EU durch Russland, so wie sie beispielsweise von Norwegen praktiziert wird. Wird Moskau dieses Regime schrittweise übernehmen wollen, was einigen russischen AutorInnen zufolge auf eine „Kolonisierung“ des Landes durch die EU hinauslaufen würde? Oder wird Russland einer Regelung den Vorzug geben, bei dem es an wesentlichen Elementen seines eigenen Normensystems als essentiellem Teil seiner nationalen Unabhängigkeit festhält? Dies freilich würde nicht nur der wirtschaftlichen Interdependenz Russland-EU Grenzen setzen. Es würde darüber hinaus auch Russlands Wirtschaftsbeziehungen zu jenen Staaten des postsowjetischen Raums erschweren, die sich wie die Ukraine dem Normengefüge der EU anpassen wollen.

*Gemeinsamer Raum für Freiheit, Sicherheit und Justiz:* Wenn über diesen Abschnitt in Den Haag Einvernehmen nicht erzielt werden konnte, so lag das an dem unterschiedlichen Verständnis von „Freiheit“. Der EU-Entwurf verwies ausführlich auf die gemeinsamen Werte als Grundlage für die Partnerschaft sowie auf die Notwendigkeit, den offenen und freien Dialog über Demokratie, Herrschaft des Rechts, Menschenrechte, Medienfreiheit und Entfaltung der Zivilgesellschaft fortzusetzen. Freiheit wird hier als ein sämtliche Lebensbereiche umfassendes Prinzip verstanden, dessen Verwirklichung überhaupt erst eine Vertiefung der Partnerschaft mit Russland möglich macht. Russland dagegen interpretiert „Freiheit“ verengt als Chance, ein Europa ohne Trennlinien zu bilden und den Menschen die Möglichkeit zu geben, ungehindert zu reisen und persönliche Kontakte im gesamteuropäischen Raum zu pflegen. Die Verengung des Freiheitsbegriffs auf die Reisefreiheit unter Ausschaltung der Wertedimension zielt ganz offensichtlich auf eine Entpolitisierung des Verständnisses von „Freiheit“.

Im Blick auf die Visafreiheit hat die EU nach begrenzten Erleichterungen für bestimmte Personengruppen durch Deutschland, Frankreich und Italien Russland auch ihrerseits angeboten, im Rahmen von Schengen ähnlich zu verfahren (Gardner 2005). Allerdings würde dies den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens erfordern, also die Bereitschaft Moskaus zur Wiederaufnahme solcher Personen, die von Russland aus illegal in den EU-Raum gelangt sind (ein entsprechendes Abkommen hat Russland im Rahmen der Kaliningrad-Transitvereinbarung bislang nur mit Litauen abgeschlossen). Dies bezieht sich aus EU-Sicht auch auf Angehörige von Drittstaaten, die Russland als Transitland zur illegalen Einreise in die EU genutzt haben, und nicht nur auf russische Staatsbürger, wie es das offizielle Moskau vorsieht. Darüber hinaus sind in diesem Komplex noch zwei weitere Hürden zu überwinden. Zum einen wollte die EU bereits die Visaerleichterungen (und nicht erst die Visafreiheit) mit der gleichzeitigen Verpflichtung Russlands zur Rückübernahme verbinden. Moskau lehnte dies ab. Zum andern erhebt sich die Frage: Ist Russland überhaupt in der Lage, bei offenen und häufig unübersichtlichen Grenzen insbesondere in Zentralasien und im Kaukasus illegale, Resteuropa anvisierende Migrationsströme zuverlässig einzudämmen? Allein die Grenze zu Kasachstan erstreckt sich auf über 7000 km. Von russischer Seite verlautete Mitte 2005, die Regierung habe inzwischen das Modell eines entsprechenden Rahmenvertrags ausgearbeitet und an 28 Staaten weitergeleitet. Da diese hierzu jedoch unterschiedliche Positionen einnehmen, sei mit einem breiten Konsens kurzfristig nicht zu rechnen.

*Gemeinsamer Raum für äußere Sicherheit:* Günstige Voraussetzungen für eine engere Kooperation bestehen auf dem Gebiet für äußere Sicherheit. Beide Seiten versuchen sich als globale Akteure zu profilieren. Dabei sind die Ausgangspositionen durchaus unterschiedlich. Die EU als nichthegegonialer Akteur möchte ihre globale Wirtschaftsmacht in eigenständige politische Handlungsmacht umsetzen. Russland seinerseits will seine Position als unabhängige, gleichberechtigte und äußeren Einflüssen ge-

genüber immune Großmacht mit globalen Ambitionen unterstreichen. Für beide Seiten spielt dabei die Neuformierung Gesamteuropas eine zentrale Rolle; nach Vorstellungen Brüssels auf der Basis wertegebundener Fundamente, nach Moskauer Konzeptionen aus pragmatischer, nationalen Interessen folgender Motivation. Im Vordergrund steht dabei für Russland die Absicht, verlässliche äußere Rahmenbedingungen für die innere Modernisierung und damit für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung des Landes zu schaffen.

In diesem Kontext bezogen die EU und Russland in den internationalen Beziehungen auf wichtigen Politikfeldern gleiche oder ähnliche Positionen. Neben der Terrorismusbekämpfung und der Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen lauten zentrale Stichworte: Multipolarismus in einem funktionierenden System internationaler Regeln und Institutionen, in dem die Vereinten Nationen den Kern bilden; gewaltfreie Lösungen im Großraum Naher und Mittlerer Osten; Unterstützung Russlands für die Bemühungen der EU-Mitglieder Deutschland, Frankreich und Großbritannien, den Iran zum Verzicht auf die Herstellung atomwaffenfähigen Materials zu bewegen; Bemühungen um einvernehmliche Regelungen auf dem Balkan.

## **5. Divergenzen über die geopolitische Zwischenzone**

Mit der Erweiterung der EU nach Osten weckte die geopolitische Zwischenzone Ukraine, Belarus und Moldau wachsendes Interesse bei der Union, was seinen Ausdruck in dem Brüsseler Konzept der „Neuen Nachbarschaft“ fand. Das ist deshalb nicht unproblematisch, weil Putin zwar Abschied genommen hatte von Konzeptionen einer umfassenden Reintegration der früheren Sowjetunion. Zugleich aber setzte er auf eine Strategie gezielter bilateraler und subregionaler Einflussnahme in der Region, wobei insbesondere Energielieferungen und massive Investitionen russischer Konzerne im Wirtschafts- und Finanzbereich in einer Verzahnung von Geoökonomie und Geopolitik das

politische Gewicht Russlands stärken sollten. Im Zentrum dieses Konzepts stand das 2003 angestoßene Projekt des integrierten Einheitlichen Wirtschaftsraums (EWR), gebildet aus Russland, der Ukraine, Belarus und Kasachstan. Er umfaßt 90% des GUS-Territoriums und 78% seiner Bevölkerung. Zugleich handelt es sich bei seinen Teilnehmern um die vier wirtschaftlich stärksten Länder der GUS. Auf sie entfallen 94% des Bruttoinlandsprodukts, und 87% des gesamten Intra-GUS-Handels wickeln sie untereinander ab.

Diese Strategie, die in deutlicher Konkurrenz zur Konzeption der EU von privilegierter „Neuer Nachbarschaft“ mit den Ländern der Zwischenzone steht, scheint mittlerweile spektakulär gescheitert. Insbesondere gilt dies für das Verhältnis zur Ukraine, den stärksten Partner im EWR-Projekt und zugleich einen Staat, für den Unabhängigkeit vor allem Unabhängigkeit von Russland bedeutet und der sich – mit Unterstützung Polens und der baltischen Staaten – als Ziel die Vollmitgliedschaft in der EU gesetzt hat. Gerade weil Russland unter Putin der EWR-Integration hohe Priorität beimass, wurde der demokratische Aufbruch in der Ukraine mit dem Sieg des „prowestlichen“ Juschtschenko über den „prorussischen“ Janukowitsch in Moskau weithin als die „größte Niederlage der russischen Außenpolitik in den letzten Jahren“ gewertet (Arbatov 2005<sup>1</sup>). In diesem Kontext drängen sich für die Zukunft folgende Probleme auf:

- Russland sucht im GUS-Raum seine geopolitischen Positionen zu wahren (Status-quo-Macht), sei es durch Festhalten an Stützpunkten in Moldau und Georgien, sei es in Form von Präferenzbeziehungen zu autoritär-bürokratischen, Moskau-loyalen Regimen wie in Belarus und bis vor kurzem auch in der Ukraine. Dies mag kurzfristig zur Sicherung von Interessen und Einfluss von Vorteil sein. Doch wirkt eine solche Linie längerfristig kontraproduktiv, da sie Eliten und Bevölkerung von Russland entfremdet. Müßte nicht Russland die Attraktivität der EU für die Länder der Zwischenzone in sein Kalkül einbeziehen und seinerseits die Verbindung zu ihnen durch friedliche Konfliktlösung, wirtschaftliche Verflechtung

und umfassende zivilgesellschaftliche Netzwerke festigen? Russische Beobachter vergleichen diese Haltung mit der Rolle des Zarenreichs in der Heiligen Allianz während des 19. Jahrhunderts. Damals trat Russland als konservative Vormacht europäischer Monarchien gegen die „Revolutionsplage von 1848“ auf.

- In der russischen Version des Aktionsplans vom Herbst 2004 nahm der Vorschlag zu gemeinsamer Lösung regionaler Konflikte einschließlich Krisenprävention und friedlicher Beilegung einen wichtigen Platz ein. Die EU konkretisierte dies und regte in ihrem Papier ein entsprechendes *gemeinsames* Vorgehen zur Stabilisierung und Regelung der eingefrorenen Konflikte in den Problemregionen an (Transnistrien, Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach). Die Perspektive einer entsprechenden Kooperation fehlte jedoch in der russischen Version der Wegekarte. Denkbar wäre, im Zuge einer gemeinsamen Initiative nach dem Beispiel des Stabilitätspakts für Südosteuropa zur politischen Regelung ESVP-Militär- und Zivilkräfte miteinzubeziehen, die das Vertrauen der Konfliktparteien genießen und Konfliktregelung aktiv unterstützen. Mittlerweile verfügt die EU über einen Fundus erfahrener Juristen, Polizisten und Verwaltungsexperten, die als Berater fungieren und Aufbauhilfe leisten könnten.
- Der demokratische Aufbruch in der Ukraine war weniger ein Konflikt zwischen Russland und der EU als ein Kampf zwischen zwei Gesellschaftsmodellen – einem Modell der Demokratie und der Wirtschaftsreformen einerseits und einem semiautoritären Modell korrupter, in seiner Triebkraft erschöpfter Clanwirtschaft andererseits. Nach dem Umbruch in Kiew kann Russland eigentlich wenig Interesse an einer Ukraine haben, die sich destabilisiert und damit die Wirtschaftsaktivitäten Russlands konterkariert und das gesamte regionale Umfeld in die Krise stürzt. Anders als die Sowjetführung 1956 und 1968 gibt die heutige Moskauer Führung der Integration in die internationale Staatengemeinschaft und hier insbesondere der Part-

nerschaft mit der EU Vorrang vor einem Eingreifen gegen einen als Lagerwechsel wahrgenommenen Umbruch in Staaten des postsowjetischen Raums.

- Die Nachbarschaftspolitik der EU ist ihrerseits zwar „der erste großräumig angelegte Versuch der EU, den gemeinsamen Wertekanon über ihre Grenzen hinaus zu exportieren“ (Verheugen 2005, 121). An einer Absorption der Ukraine ist die Union jedoch keineswegs interessiert, wie ihr Zögern demonstriert, dem Land eine konkrete Mitgliedsperspektive zu geben. So gesehen ist die Union ein durchaus untypischer und geradezu widerstrebender „Imperialist“. Ihre fortdauernde Expansion wurzelt nicht in dem Streben ihrer Führungsfiguren nach Ausweitung des Territoriums, sondern in ihrer Attraktivität für die Nachbarn. Tatsächlich ist die EU an einer Ukraine interessiert, die offen ist nach West *und* Ost und die die Annäherung des Landes an die EU mit dessen strategischer Partnerschaft mit Russland verbindet. Aus einer Reihe von Gründen braucht die Ukraine gute Beziehungen zu *beiden* Seiten. Allerdings verstärkte die Bemerkung des polnischen Staatspräsidenten Kwasniewski, wonach die internationale Gemeinschaft mit einem „Russland ohne die Ukraine“ besser fahre als mit einem „Russland mit der Ukraine“, Befürchtungen in Moskau, nach dem Beitritt insbesondere Polens und der baltischen Staaten werde die EU insgesamt gegenüber Russland in der geopolitischen Zwischenzone aggressiver aufzutreten.

In diesem Kontext lautet die für die Zukunft der Region und für Gesamteuropa zentrale Frage: Was ist zu tun, damit sich in der Ukraine als dem wichtigsten Land der Zwischenzone die Interessen von EU und Russland an stabilen Umfeldbedingungen treffen? Wie können die Gemeinsamkeiten als gemeinsame Verantwortung genutzt und entwickelt werden? Ist die Einschätzung zutreffend, dass die Integrationskonflikte um die Ukraine in dem Maße an Brisanz verlieren, wie die Verdichtung der Partnerschaft EU-Russland gelingt?

Die überraschende Drohung des staatlich geleiteten Monopolisten Gasprom Anfang 2006, den Gaspreis für die Ukraine um das knapp Fünffache zu erhöhen, hat solche Überlegungen vorerst in den Hintergrund treten lassen. Gewiß hat der russische Staat, der als Mehrheitsaktionär die Linie des Gasmonopolisten bestimmt, auch nachvollziehbare ökonomische Motive, die Subventionierung von GUS-Ländern durch niedrige Gaspreise zu senken oder überhaupt zu beenden. Zugleich dürfte das Vorgehen Moskaus, den Gaspreis für die Ukraine abrupt – und nicht etwa stufenweise – hochzutreiben, jedoch auch politische Gründe haben. Abgesehen davon, dass damit auch die Versorgungssicherheit einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten und hier insbesondere der Beitrittsländer Ostmitteleuropas gefährdet wird, zielte es letztlich darauf, die europäisch orientierte Juschtschenko-Führung für den demokratischen Aufbruch abzustrafen und die Ukraine in den russischen Einflussbereich zurückzuführen. Die Folgen für die EU-Russland-Beziehungen sind absehbar: Russlands Reputation als verlässlicher Gaslieferant könnte beträchtlichen Schaden nehmen, die Energiepartnerschaft mit der EU könnte angesichts der massiven Politisierung dieses Sektors durch Moskau ihren Nimbus als eine der tragenden Säulen dieser Beziehungen einbüßen. Brüssel wird bemüht sein, die Energiebezüge weiter zu diversifizieren, um in Zeiten möglicher zukünftiger Spannungen nicht zu stark von Russland abhängig und damit erpressbar zu sein. Aufgrund ähnlicher Überlegungen trafen sich im Januar 2006 die Energieminister aus Österreich, Kroatien, Slowenien, der Tschechischen Republik und der Slowakei – aus Ländern also, deren Erdgasimport aus Russland bei 70% und mehr liegt (Kraškov 2005).

Die Reaktion unter Eliten und Bevölkerung der Ukraine ist für Moskau gegenwärtig noch nicht vorhersehbar. Denkbar ist einerseits, dass das Land die Schuld für die Zuspitzung der Juschtschenko-Führung anlastet und auf eine Wiederannäherung an Moskau dringt. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass der Gaskonflikt für Russland kontraproduktiv wirkt und die Ukraine im Widerstand gegen das Moskauer

Diktat eint. In einer dritten möglichen Variante werden die zwischenzeitlich abgemilderten Gegensätze zwischen einem „prorussischen“ Osten und einem „proeuropäischen“ Westen in der Ukraine erneut und verstärkt aufbrechen und das Land schweren inneren Spannungen aussetzen. Alle drei Szenarien widersprechen den Interessen der EU und würden ihre Beziehungen zu Russland belasten, zumal sie selbst von den Konfliktparteien gleichsam als Geisel genommen wurde. Ihr dringender Aufruf an die Konfliktparteien zu einvernehmlicher Beilegung des Gaskonflikts war daher nur konsequent und hat offensichtlich zu dessen (vorläufigem?) Ende beigetragen.

In Russland erleben nach dem Ukraine-Debakel geopolitische Verschwörungstheorien und Einkreisungsängste eine Renaissance. Putin (2004) zufolge wird das Bemühen zur Stärkung Russlands als Autoritarismus verleumdet, denn „nicht alle in der Welt wollen ein unabhängiges, starkes und selbstsicheres Russland“. Mit diesem Ziel „werden politischer, wirtschaftlicher und Informationsdruck als Waffe im globalen Wettbewerb eingesetzt“, um das Land in geplanten Kampagnen zu diskreditieren. Damit werde im Zeichen westlicher Konspiration versucht, über die Implantation „farbiger Revolutionsviren“ die Machtverhältnisse in den Ländern des postsowjetischen Raums umzustürzen und Europa erneut in einen westlichen und einen östlichen Teil zu spalten. Zwar sind in Moskau in Politik, Diplomatie und Wissenschaft inzwischen auch solche Stimmen zu vernehmen, die revolutionäre Bewegungen im postsowjetischen Raum nicht vorrangig auf westliche Diversion zurückführen, sondern eher auf das Versagen einheimischer autoritärer, korrupter und beim Volk unbeliebter Führungsgruppen – so beispielsweise Igor Iwanow (2005, 10f.), Ex-Außenminister und heute Sekretär des Sicherheitsrats. Die Konsequenz für Moskau müsse darin bestehen, die Beziehungen zu den Gesellschaften und Eliten jener Länder zu erweitern und dabei auch solche Kräfte einzubeziehen, die in ihren demokratischen Konzepten für die Bevölkerung oft glaubwürdiger und vertrauenswürdiger seien als die von Moskau gestützte Staatsmacht. Man müsse die ganze Ge-

sellschaft ansprechen und nicht nur die regierenden Eliten.

Die Einschätzung, wonach demokratischer Wandel im postsowjetischen Raum innenpolitische Wurzeln hat, wird von der Mehrheit der führenden Eliten in Moskau indes nicht geteilt. Aus der Mitte der Gesellschaft stammende demokratische Aufbrüche werden in wohlbekannter Tradition als außengesteuerte Umstürze diskreditiert. Solche Theorien dienen dazu, von eigenen Fehlern abzulenken und eigene Fehlkalkulationen der Einkreisungsstrategie eines verständnislosen oder sogar feindlichen Westens anzulasten. Sie bergen die Gefahr einer Selbstisolierung Russlands in sich – eines Russland, an dessen demokratisch fundierter Stabilität und konstruktivem Zusammengehen im Kampf gegen neue Bedrohungen die Europäer gerade interessiert sind. Treffend verweist Trenin (2005a, 299) auf die im heutigen Russland nach wie vor weite Verbreitung von Verschwörungsszenarien, die auch das Verhältnis Russlands zur EU belasten:

Ein bedeutendes professionelles Handicap der gegenwärtig herrschenden Gruppe ist ihr verzerrtes Weltbild. Da ihre Angehörigen jahrzehntlang für die Sicherheitsdienste gearbeitet haben, glauben sie, die Welt werde insgesamt von genialen Verschwörern gelenkt. Die Probleme, auf die sie stoßen, führen zu einer Bunkermentalität, die Russland als Festung ohne Bündnispartner, belagert durch zahlreiche Feinde, definiert: durch radikale Islamisten, amerikanische Imperialisten, chinesische Expansionisten und so weiter.

Seinen Niederschlag findet die Einkreisungsfurcht nicht zuletzt in einer zunehmend kritischen Haltung Russlands zur OSZE und zum Europarat. Beide werden – überspitzt formuliert – von den Führungsgruppen in Moskau inzwischen mehr gefürchtet als die NATO. Beide Organisationen arbeiten eng mit der EU zusammen und verfolgen in ihrem Aufgabebereich gleiche oder komplementäre Ziele, womit sie laut EU-Aktionsplan von 2004 „einen wichtigen Beitrag zu einer geordneten Welt“ leisten. Russland zufolge verwendet die OSZE doppelte Standards zu Lasten der Länder im GUS-Raum, um dort die europäisch orientierte Opposition aufzuwiegeln und für einen Macht-

und Seitenwechsel vorzubereiten. Die Wahlbeobachtung dürfe nicht zum Instrument von politischer Manipulation und zum Faktor der Destabilisierung werden, heißt es, denn sonst höre die Organisation auf, ein Forum zur Vereinigung der Staaten und Völker zu sein und beginne im Gegenteil, sie auseinanderzutreiben. Allerdings: Eine russische Politik, die beide Organisationen mit fragwürdigen Argumenten kritisiert und ihre Herabstufung in Erwägung zieht, würde zugleich die Beziehungen zur EU beschädigen. Sie entbehrt insofern auch an Logik, als Moskau in der OSZE den Akzent zwar auf den Aspekt „Sicherheit“ (und „Wirtschaft“) verlagern möchte, sich bei den genannten eingefrorenen Konflikten jedoch einer nachhaltigen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der EU und der OSZE selbst verweigert und statt dessen den Zustand einer Art „kontrollierter Instabilität“ vorzieht.

## 6. Ergebnisse der Gipfel von Moskau und London

Der Moskauer Russland-EU-Gipfel vom Mai 2005 stand im Schatten der 60-Jahresfeier des Sieges über Nazi-Deutschland und war zugleich beeinflusst von unterschiedlichen Erinnerungskulturen Russlands einerseits und der EU-Neumitglieder aus Ostmitteleuropa andererseits. In diesem Kontext gewann die Kontroverse zwischen Russland und Lettland dadurch an Schärfe, dass Riga den zur Ratifizierung bereitliegenden Grenzvertrag überraschend mit territorialen Forderungen belastet hatte und Moskau daher seine Zustimmung zurückzog. Dieses Vorgehen stürzte die EU-Delegation während des Moskauer Gipfels in nicht geringe Verlegenheit und veranlaßte sie zu der Versicherung, den Streitpunkt, der ja seit 2004 die EU-Russland-Grenzen insgesamt betrifft, zum Thema von Gesprächen mit den Verantwortlichen in Riga zu machen. Der Grenzkonflikt, der in analoger Weise auch das Verhältnis Russlands zu Estland eintrübt, wartet weiterhin auf eine Lösung.

Im Übrigen hat der Moskauer Gipfel nur in einem zentralen Punkt Divergenzen nicht aus-

räumen können: dem Komplex Reiseerleichterungen, der Russland angesichts der geschilderten engen Kontakte nach Europa besonders am Herzen liegt. Immerhin erklärte sich die EU zu gewissen Visaerleichterungen für bestimmte Personengruppen bereit (z.B. PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen, Geschäftsleute, Studierende), wie sie zuvor bereits Deutschland, Frankreich und Italien gewährt hatten. Russland seinerseits stimmte zu, nach einer Übergangsperiode von drei Jahren über illegal eingereiste BürgerInnen Russlands hinaus auch Personen aus Drittstaaten sowie Staatenlose zurückzunehmen. Bei den anderen Wegekarten erzielten die Partner Einvernehmen, die in den jeweiligen Dokumenten zum Haager Gipfel offen oder sogar strittig geblieben waren.

So stimmte Russland im Blick auf den – bereits im Haag unstrittigen – Wirtschaftsraum einer Reihe von Präzisierungen zu. Das betraf beispielsweise Rahmenbedingungen für Investitionen, Harmonisierung seiner Gesetzgebung mit internationalen Standards, freien und fairen Handel und Transit von Energieprodukten „einschließlich der den Energiecharta-Vertrag leitenden Prinzipien“. Umgekehrt wurde Russland unter bestimmten Voraussetzungen der Handel mit Nuklearmaterial und die Perspektive eines integrierten Stromverbundes in Aussicht gestellt. Eine erstaunliche Neubewertung vollzog Russland mit Blick auf den im Haag strittigen Raum Freiheit, Sicherheit und Justiz. Der russischen Wegekarte von 2004 zufolge gehörten Grundwerte und demokratische Prinzipien nicht in diese Rubrik, sondern bildeten Teil des *politischen* Dialogs Russland-EU. Die in Moskau verabschiedete gemeinsame Wegekarte dagegen bekennt sich in verschiedenen Zusammenhängen ausdrücklich zu gemeinsamen Werten als Grundlage für die Partnerschaft. Deren Potenzial könne nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn sie geprägt sei von Demokratie, Herrschaft des Rechts und Unabhängigkeit der Justiz, Menschen- und Minderheitenrechten sowie Medienfreiheit. Auch hier freilich ist, was die Bereitschaft und Fähigkeit der russischen Führung zur Umsetzung fundamentaler Rechte und Freiheiten betrifft, ein Fragezeichen zu setzen. Nach der faktischen Ausschaltung der verfassungsmäßi-

gen Kontroll- und Gegengewalten wirft die Verschärfung der Existenzbedingungen für Nichtregierungsorganisationen, wie sie im Dezember 2005 von der Staatsduma beschlossen wurden, einen zusätzlichen Schatten auf Moskauer Erkenntnisse zu Freiheit und Demokratie.

Auch weiterhin zeichnet sich für Tschechien als integralem Bestandteil der Russischen Föderation keine überzeugende Lösung ab, zumal sich die russische Seite auf Diskussionen zu diesem Problemkomplex nicht einlassen möchte. Für Putin und die ihn stützende Silowiki-Führungsgruppe kämen Bestrebungen, mit moderaten Kräften eine politische Lösung anzuvisieren, einem Verrat an den nationalen Interessen Russlands gleich. Sie würden dem von General Lebed und Rebellenführer Maschadow abgeschlossenen Waffenstillstandsvertrag von 1996 legitimieren – einen Waffenstillstand, den Putin als „Kapitulation von Chassawjurt“ zu bezeichnen pflegt. Die EU hatte in Moskau angeboten, über humanitären Beistand hinaus substanzielle wirtschaftliche und soziale Wiederaufbauhilfe zu leisten. Realisiert werden sollte sie unter einer wichtigen Voraussetzung: Der tschechenischen Bevölkerung müsse die Gelegenheit gegeben werden, in freien und fairen Wahlen ihren politischen Willen kundzutun und in die Gestaltung der Zukunft ihrer Region einbezogen werden. Das EU-Angebot zielt auf eine spürbare Korrektur der Tschechenienpolitik Putins, indem sie sich nicht ausschließlich auf Wirtschaftsförderung bezog, denn das würde indirekt auf eine Billigung dieser Linie hinauslaufen. Immerhin stellte die EU auf dem Londoner Gipfel zwanzig Millionen Euro zur Verfügung, und zwar „für die sozialökonomische Erholung im Nordkaukasus und als weiteres Signal der Bereitschaft der EU zur Zusammenarbeit in der Region“.

Einvernehmen ergab sich im Bereich Äußerer Sicherheit bemerkenswerterweise auch in solchen Themen, die in der russischen Wegekarte von 2004 keine Erwähnung gefunden hatten. Stichworte sind u.a.: Gemeinsame Werte, demokratische Prinzipien und Menschenrechte, die die Grundlage für die Partnerschaft Russland-EU bilden. Damit werden demokratische Aufbrüche gegen autoritäre Clansysteme im

postsowjetischen Raum zumindest verbal legitimiert. Darüber hinaus gilt es als das souveräne Recht eines jeden Staates, über seine Mitwirkung und Integration in regionale Organisationen selbst zu entscheiden. Damit könnten Integrationskonflikte Russland-EU in der geopolitischen Zwischenzone vermieden werden. Weiterhin einigten sich beide Seiten auf Kooperation und Konfliktregelung „in den an Russland und die EU grenzenden Regionen“. Dies könnte die Grundlage für eine Verständigung über eingefrorene Konflikte bilden. Schließlich sollen „Rolle und Wirkungsweise regionaler Organisationen, insbesondere OSZE und Europarat“, gefördert werden, wobei sämtliche gegenüber der OSZE eingegangenen Verpflichtungen einzulösen sind. Dies relativiert die kritische Haltung Moskaus zu beiden Organisationen.

Kein Thema auf den Gipfeln waren bedauerlicherweise die Entwicklungen des autoritären Lukaschenko-Regimes in Belarus, die von Brüssel – insbesondere auf Betreiben Polens – zunehmend kritisiert und mit Sanktionen bedacht werden (z.B. Ausweitung der Visaverweigerung für hochrangige Regimevertreter). Mit ihrer wachsenden Repression mißachtet Belarus europäische Werte und Prinzipien, wirkt dem friedlichen Zusammenwirken in Europa entgegen und könnte sich somit bei einem mittelfristig möglichen demokratischen Aufbruch zum Problemfall für die Partnerschaft EU-Russland entwickeln. Denn „Belarus, die letzte Diktatur in Europa nach altem Muster, kann jederzeit zu einem Krisenherd werden“ (Verheugen 2005, 26). Ganz offensichtlich schätzt Moskau die grundsätzlich systemloyale Position Lukaschenkos höher als dessen Unberechenbarkeit und materielle Belastung sowie die Tatsache, dass Belarus im Herzen Europas auch weiterhin eine Zone von Unsicherheit und potentiellen Konflikten auf der Achse EU-Russland bleibt.

Bei den Wegekarten handelt es sich nicht um vertraglich bindende Abkommen, sondern um lockere Absichtserklärungen, wobei zur Umsetzung der Projekte weder Prioritäten und Mechanismen zu ihrer Realisierung genannt noch zeitliche Rahmen vorgegeben werden (Adomeit/

Lindner 2005, 12ff.). Die Skepsis ist berechtigt, dass die Wegekarten wie ähnliche Absichtserklärungen zuvor im Deklarativen steckenbleiben und in die Rubrik „diplomatische Rhetorik“ fallen. Andererseits zeichnen sich die Wegekarten dadurch aus, dass sie trotz aller Wertedivergenzen eine Vielzahl konkreter Projekte auflisten, die im Falle ihrer Realisierung die Annäherung Russlands an EU-Normen und -Standards fördern würden und de facto assoziationsähnliche Beziehungen Russlands im Verhältnis zur EU schaffen könnten. Voraussetzung wäre allerdings, dass auf beiden Seiten Bereitschaft zum Kompromiss und der politische Wille vorhanden ist, konkrete Ergebnisse zu erzielen.

## 7. Ein neuer Vertrag über Strategische Partnerschaft?

So bieten die EU-Russland-Beziehungen ein widersprüchliches Bild, und das in einem Moment, in dem über eine Verlängerung oder Neufassung des 2007 auslaufenden PKA-Vertragswerks nachgedacht wird. Beiden Seiten fehle es an einer überzeugenden Zukunftsstrategie, heißt es immer häufiger. Doch ist die Entwicklung einer an den Realitäten orientierten Strategie möglich, wenn sich – worauf eingangs verwiesen wurde – beide Akteure in einem fließenden Zustand befinden, in dem das Ziel noch ganz unbestimmt ist? Voraussichtlich werden sie ihre Kraft noch auf längere Zeit eher auf ihre *innere* Ausgestaltung richten – die EU auf die mit der Verfassung angestrebte Vertiefung ihrer Integration sowie auf die Verarbeitung vollzogener oder künftiger Beitritte, Russland auf die stabilitätsorientierte Systemtransformation im Zeichen zentralistischer Machtstrukturen sowie auf die Neuordnung der Beziehungen zu den Ländern des postsowjetischen Raums.

Vor diesem Hintergrund sollten die Partner illusionslos davon ausgehen, dass die geschilderten Asymmetrien und Divergenzen nicht rasch überwunden werden können. Dennoch sollten die Anstrengungen zum Ausbau der Partnerschaft fortgesetzt werden – trotz differierender oder sogar divergierender Entwicklungen

auf wichtigen Feldern. Die EU-Russland-Beziehungen sollten im Zeichen einer „konstruktiv-kritischen Partnerschaft“ (Erler 2005, 179) von Pragmatismus und neuem Realismus bestimmt sein, bei der die Partner einander nicht überfordern und die entstandene Lücke zwischen Rhetorik und Realität schließen. Die europäischen Werte als Grundlage für dauerhafte Partnerschaft sollten zwar immer wieder fest und kohärent thematisiert werden, nicht zuletzt unter Hinweis auf die russischen Selbstverpflichtungen auf die Grundsätze und Prinzipien von OSZE und Europarat. Zugleich sollte ihre mangelhafte Implementierung jedoch kein Hindernis für die Realisierung gemeinsamer Interessen bilden, wie sie z.B. beim Krisenmanagement in Sachen Kaliningrad, bei der EU-Erweiterung und im Winter 2004/05 bei der Konfliktregelung in der Ukraine ihren Ausdruck fand. „Beide, die EU und Russland, würden gemeinsam mit ihrer Nachbarschaft einen sehr hohen Preis zahlen, wenn sie sich gegenseitig nicht beachten oder vernachlässigen würden“ (Schütte 2004, 28). In Kaliningrad etwa könnte – nach Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen durch Russland – die Wirtschafts- und Strukturförderung als *gemeinsames* Entwicklungsprogramm konzipiert werden, das von Russland angestoßene Projekte gemeinsam entwirft, finanziert und in ihrer Wirksamkeit kontrolliert. So könnte Kaliningrad sogar zu einem Beispiel für eine „Region der Zusammenarbeit“ zwischen Russland und der EU werden – zu einer „Pilotregion“, wie sie in der „Mittelfristigen Strategie“ Moskaus gegenüber der Union von 1999 charakterisiert wird.

Die Chancen der EU zur Beeinflussung der Entwicklungen in Russland sind gering. Zugleich wird sich eine umfassende Immunisierung gegenüber äußeren Einflüssen, wie sie die „nationalpatriotischen“ Kräfte einschließlich der Vertreter der Sicherheitsstrukturen in den Machtapparaten anstreben, angesichts der in den vier Wegekarten vorgezeichneten Öffnung Russlands nach Europa nur schwer realisieren lassen. So können in einer konsequent angelegten Strategie des Engagierens (*policy of engagement*) politische Öffnung, internationale wirtschaftliche Verflechtung, Partnerschaften

von Regionen, Städten, Verbänden und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen einen Wertetransfer bewirken, der größere Kompatibilität schafft und die Kluft zwischen Wahrnehmung und Realität von Werten und demokratischen Prinzipien verringert. Wichtiger als Spitzenbegegnungen seien „menschliche Kontakte aller Art und auf allen Ebenen“, heißt es bei Trenin (2005b, 10). Das gleiche gelte für geschäftliche Aktivitäten des Westens in Russland.

Diese sind nicht so sehr eine „Hilfe für das Regime“, sondern ein Mittel zur allmählichen Transformation des Landes durch Einführung neuer Technologien sowie eine neue Kultur von Management und Business. Der kulturelle Aspekt – dies sei besonders betont – ist wesentlich wichtiger als der finanzielle.<sup>2</sup>

Das im Jahr 2007 auslaufende PKA hätte, wäre es vollinhaltlich implementiert worden, eine „Verwestlichung“ Russlands zur Folge gehabt, zumal es die europäischen Grundwerte und die Achtung der Menschenrechte als gemeinsames Fundament festschrieb. Dies hat sich, wie wir sahen, so nicht realisieren lassen: Einige seiner Bestimmungen sind inzwischen überholt (z.B. als Folge des Marktwirtschaftscharakters Russlands und seines bevorstehenden WTO-Beitritts), viele andere wurden nicht erfüllt (so etwa die Perspektive einer Freihandelszone EU-Russland), auf wieder anderen Feldern reicht die praktische Zusammenarbeit weit über die Bestimmungen des PKA hinaus (Kooperation der Innenbehörden, Vernetzung gesellschaftlicher Organisationen, internationale Beziehungen mit dem Schwerpunkt EU-Osterweiterung und ihre Folgen) (Borko 2004a, 23ff.).

Vor diesem Hintergrund gibt es erste Vorüberlegungen über die Gestaltung der zukünftigen Vertragsbeziehungen. Nur wenig Anklang findet dabei die Lösung einer jährlichen Verlängerung des existierenden PKA oder dessen Aktualisierung. Beides wäre vertraglich zwar möglich, angesichts der erwähnten Defizite inhaltlich jedoch kaum angemessen. Wie also könnten Zukunftsszenarien zu Charakter und Reichweite eines neuen „Vertrags über Strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und Russland aussehen (Arbatowa et al. 2005; Borko 2004b)?

- Integration mit einer EU-Beitrittsperspektive für Russland: Ein solches Szenario, das Russland nach einer Übergangsperiode der Assoziation die EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellt, ist aus Sicht beider Partner auch längerfristig unwahrscheinlich. Die EU kann das grosse Russland nicht verkraften, und Russland will seinen Status als eigenständiges Machtzentrum wahren.
- Assoziierung und Transformation: Dieses Modell fasst eine allmähliche Angleichung der russischen Gesetzgebung an Standards und Normen der EU, eine „horizontale Integration“ ins Auge. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Varianten ausmachen. Die erste, von einer Minderheit unter der russischen Elite favorisierte Variante setzt sich die demokratische Transformation Russlands mittels gradueller Integration und einer schließlichen EU-Mitgliedschaft zum Ziel. In der zweiten, in Moskau stärker unterstützten Variante nach dem Modell Norwegen verfolgen beide Seiten eine eigenständige Politik, stimmen sich jedoch in Grundsatzfragen ab und wirken bei konkreten Projekten eng zusammen (z.B. Standards und Normen werden umfassend harmonisiert, und Russland erhält Zutritt zu Agenturen der EU (als Mitglied) und zu bestimmten Ausschüssen der Union (als Beobachter).
- Strategische Partnerschaft: In diesem von der Mehrheit in Politik und Wissenschaft von EU und Russland bevorzugten Szenario wird ein neuer, den aktuellen Bedingungen angepasster Vertrag ausgearbeitet, wobei die Partner zwar ihre Zusammenarbeit und Interdependenz verstärken, zugleich jedoch ihre Unabhängigkeit wahren. Dabei werden in den Vertrag die Absichtserklärungen der vier Wegekarten in ihrer Substanz integriert und in beigefügten Protokollen präzisiert. Um dem Vertragswerk Dauer und Nachhaltigkeit zu verleihen und die langfristige Perspektive einer Integration Russlands offenzuhalten, darf darin allerdings nach Auffassung der Europäer der Bezug auf die im PKA genannten gemeinsame Werte nicht fehlen.

Letztlich bleibt auch weiterhin unklar, wie die EU zukünftig verfasst sein und wie sich der Einfluss auswirken wird, den die Beitrittsländer Ostmitteleuropas auf die EU-Russland-Beziehungen ausüben werden. Umgekehrt ist durchaus offen, von welchen strategischen Visionen sich Russland mit Blick auf seinen Platz im gesamteuropäischen Kontext leiten läßt. Das erschwert die bevorstehenden Verhandlungen über einen neuen Vertrag, kann der Partnerschaft zugleich aber auch neue Impulse vermitteln.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Übersetzung durch den Autor.
- 2 Übersetzung durch den Autor.

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Adomeit, Hannes/Rainer Lindner* (2005). Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit? SWP-Studie 34, Berlin.
- Arbatov, Aleksej* (2005). Poterjala li Rossija Ukrainy? Konfliktky na postsovetskom prostanstve neizbežny?, in: *Nezavisimaja gazeta*, 14.01.2005.
- Borko, Jurij* (2004a), Evropejskomu Sojuzu i Rossii neobchodimo Soglašenje o strategičeskom partnerstve, Moskau.
- Borko, Jurij* (2004b), Rethinking Russia-EU-Relations, in: *Russia in Global Affairs*, 2 (3), 168–178.
- Erler, Gernot* (2005). Russland kommt. Putins Staat. Der Kampf um Macht und Modernisierung, Freiburg.
- EU-Russia Energy Dialogue* (2005). Sixth Progress Report, Moskau/Brüssel. Internet: [http://europa.eu.int/comm/energy/russia/joint\\_progress/doc/progress6\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy/russia/joint_progress/doc/progress6_en.pdf).
- Gardner, Beth* (2005). Putin strikes Visa deal at EU Summit, in: *The Moscow Times* 5. Oktober.
- Iwanov, Igor* (2005). Vsaimnaja savisimost', in: *Strategija Rossii*, 2 (4), 5–16.
- Kraškov, Aleksej* (2005). Rossija perekryvaet ekonomičeskuju kartu mira, in: *Nezavisimaja gazeta*, 16. Dezember.
- Putin, Valdimir* (2004). Botschaft an die Föderalversammlung. Internet: <http://www.president.kremlin.ru>.
- Schütte, Rolf* (2004). EU-Russia-Relations. Interests and Values. A European Perspective, *Carnegie-Papers* 54, Washington. Internet: [www.carnegieendowment.org/files/cp54.shuette.final.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/cp54.shuette.final.pdf)
- Simon, Gerhard* (1995). Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Russland. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 10, Köln.
- Trenin, Dmitrij* (2005a). Russland. Die gestrandete Weltmacht, Hamburg.
- Trenin, Dmitrij* (2005b). Reading Russia Right, in: *Policy Brief* 42, Washington.
- Verheugen, Günter* (2005). Europa in der Krise. Für eine Neubegründung der europäischen Idee, Köln.

#### AUTOR

Heinz TIMMERMANN arbeitete von 1969 bis 2000 am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln, zuletzt als Leiter der Abteilung Sowjetunion/Russland und GUS. Zwischenzeitlich Redenschreiber von Willy Brandt im Bundeskanzleramt sowie Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amts in Bonn. Anschließend war er von 2000 bis 2003 am Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, u.a. als Leiter der Forschungsgruppe Russland und Neue Unabhängige Staaten. Forschungsschwerpunkte: Russland, Belarus, GUS, gesamteuropäische Beziehungen.

Kontakt: Ballumerstrasse 15, D-50825 Köln  
E-mail: [timtam2@web.de](mailto:timtam2@web.de)