

Die EU und Russland

Iris Kempe

An das Gipfeltreffen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union am 18. März 2007 im russischen Samara waren hohe Erwartungen geknüpft worden. Weit im Vorfeld hatten Moskau und Brüssel signalisiert das 1997 für ein Jahrzehnt ratifizierte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) durch ein neues Rahmenabkommen ersetzen zu wollen.¹ Basierend auf den traditionell guten Beziehungen zwischen Berlin und Moskau waren beide Seiten davon ausgegangen, die deutsche Ratspräsidentschaft für substanzielle Verhandlungserfolge zu nutzen. Die Realität sah anders aus. Der größte Erfolg des Gipfels war, dass er überhaupt stattfand. In den Einschätzungen der Medien war von einem offenen Streit zwischen dem russischen Präsidenten Putin und Bundeskanzlerin Merkel, heftigen Turbulenzen und Schlagabtausch die Rede. Merkel kritisierte Russland für die Festnahme von Demonstranten, Putin konterte mit einem Verweis auf deutsche Razzien gegen G-8-Gegner.² Die Teilnehmer des Gipfels konnten sich nicht auf gemeinsame Erklärungen oder gar eine Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens verständigen.

Im Unterschied zu der Euphorie der 1990er Jahre haben die europäisch-russischen Beziehungen ein neues Niveau erlangt und bleiben hinter den früheren Erwartungen zurück. Vor zehn Jahren gingen Analysten und Entscheidungsträger davon aus, dass Russland die Chance hätte, sich zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie nach westlichem Muster zu entwickeln. Die Europäische Union setzte indessen das Instrumentarium des Beitritts dafür ein, die Staaten Ostmitteleuropas erfolgreich in die europäischen Institutionen zu verankern und so einen Wegweiser für deren Transformation vorzugeben. Sowohl die Europäische Union als auch Russland haben sich seitdem verändert. Die Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft ist in dem Russland unter Präsident Putin weitaus weniger zu erkennen als unter der Präsidentschaft Jelzins. Das Ideal eines nach Westen orientierten Russlands ist seit 2004 weitgehend dem Bild von Russland als einem auf Gas- und Ölvorkommen basierendem globalen Akteur gewichen. Demokratie im westlichen Verständnis ist dem Putin'schen Konzept der „souveränen Demokratie“ gewichen.³ Verändert hat sich auch die Europäische Union. Im Unterschied zu der Erweiterungseuphorie der 1990er Jahre ist nun von der Erweiterungsmüdigkeit und dem Scheitern der Europäischen Verfassung die Rede.

Entgegen der aktuellen Unkenrufe wäre es jedoch falsch, ein Scheitern der Beziehungen zwischen Russland und der EU oder gar die Rückkehr des Kalten Krieges zu proklamieren. Dagegen spricht vor allem die intensive Verflechtung zwischen Russland und einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Knapp 52 Prozent des russischen Außenhandels wurden 2005 mit der Europäischen Union abgewickelt, den Hauptteil davon

1 Nadezhda Arbatova: Russia-EU Quandary 2007, in: Russia in Global Affairs, Nr. 2 April/Juni 2006.

2 Mitschrift der Pressekonferenz des EU-Russland Gipfels in Samara, 18.05.2007, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0518-RAA/PKSamar.pdf.

3 Dmitri Trenin: Russia Redefines Itself and Its Relations with the West, in: The Washington Quarterly, Nr. 2, 2007, S. 95–105.

machen Erdgas und Öl aus.⁴ Damit ist die EU Russlands größter Handelspartner. Aus Sicht der EU rangiert Russland an dritter Stelle als Handelspartner, hinter den USA und China.

Die bilateralen Beziehungen

Gerade die Entwicklungen im letzten Jahr haben verdeutlicht, dass die Beziehungen von der Politik einzelner EU-Mitgliedstaaten geprägt sind. Dies trifft im positiven Sinn für Fortschritte, als auch für Probleme und Blockaden zu. Es kann zwischen drei Gruppen von Staaten unterschieden werden: der Allianz der Skeptiker, den Pragmatikern – und zugleich Motoren – einer europäischen Russlandpolitik und schließlich drittens den Staaten ohne ausgeprägtem Interesse an besonderen Beziehungen zu Russland. Zu der Allianz der Skeptiker zählen die ostmitteleuropäischen und die baltischen Staaten, die ähnliche historische Erfahrungen mit der Sowjetunion sowie die geographische Nähe zu Russland einigen. Die Mitgliedstaaten handeln im nationalen Eigeninteresse, ohne dass sich dabei Allianzen zwischen den drei unterschiedlichen Gruppen entwickelt haben. Dieses Vorgehen führt zur Kollision der unterschiedlichen Interessen der Mitglieder und unterläuft stellenweise auch die europäische Russlandpolitik.

Seit dem EU-Russland Gipfel in Helsinki im November 2006 blockiert die polnische Regierung die Neuverhandlungen des PKA, indem sie sich weigert, der Europäischen Kommission ein entsprechendes Verhandlungsmandat auszustellen, um so auf das russische Handelsembargo gegen polnische Agrarprodukte zu reagieren. Entgegen der allgemeinen Erwartungen gelang es nicht, dieses Problem während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 zu bewältigen, was sich wiederum negativ auf die ostpolitische Bilanz dieser auswirkte.⁵ Ein ebenfalls bisher ungelöstes Problem ist der Konflikt über die durch Litauen verlaufende Druzhba Pipeline. Seit Juli 2006 ist der staatliche russische Pipelinebetreiber Transneft damit beschäftigt, die Pipeline zu reparieren, über die russisches Öl zur litauischen Raffinerie Mazeikiu Nafta fließt. Laut Einschätzung von Experten dürften die Arbeiten nicht länger als zwei Wochen dauern. Es ist davon auszugehen, dass Russland mit der Verzögerung gegen den Verkauf von Mazeikiu Nafta an die polnische PKN Orlen protestiert. Eine weitere Eskalation bilateraler Beziehungen zwischen Russland und EU-Mitgliedern geht auf die Auseinandersetzungen Ende April um die Umsetzung des sowjetischen Kriegerdenkmals aus dem Tallinner Stadtzentrum in einen Soldatenfriedhof am Stadtrand zurück. Der Streit um den „Bronzenen Soldaten“, der für die Russen den Sieg über den Faschismus, für viele Esten jedoch die unfreiwillige Besetzung durch die Sowjetunion symbolisierte, verursachte zunächst Demonstrationen von der russischsprachigen Bevölkerung in Tallinn, die ein Todesopfer kostete. Im Weiteren belagerte die kremltreue Jugendorganisation „Naschi“ die estnische Botschaft in Moskau und das estnische Internet war Hackerattacken ausgesetzt.

Die Motoren der europäischen Russlandpolitik konzentrieren sich auf einzelne Bereiche, in denen sie vor allem wirtschaftliche Interessen bei der Zusammenarbeit haben. Ein Beispiel ist das deutsch-russische Projekt der Nord Stream Pipeline, die Gaslieferungen von Russland nach Deutschland unter Umgehung des litauischen und polnischen Territoriums, aber auch der entsprechenden Interessen ermöglicht. Durch die Beteiligung von Alt-

4 European Commission External Relations (Hrsg.): EU-Russia Relations, Mai 2007.

5 Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (C·A·P), München, Juli 2007, S. 59-64.

bundeskanzler Gerhard Schröder als Aufsichtsratsvorsitzender der Borealis-Betreibergesellschaft erhält das Projekt zumindest indirekt eine politische Komponente. Die finnische Regierung nutzte ihre EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 dazu, ein Maximum an bilateralen Fragen zu lösen und erzielte jenseits des PKA beachtliche Einzelerfolge, wie die Verlängerung und den Ausbau der „Nördlichen Dimension“. Partner in der Nördlichen Dimension sind die Europäische Union, Russland, Norwegen und Island. Bei deren Gipfeltreffen am 24. November 2006 in Helsinki wurden die neuen Grundlagen für ein Rahmen-dokument und eine politische Erklärung angenommen. Begrenzt auf den geographischen Raum der Nördlichen Dimension sollen die vier Gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland implementiert werden. Neu ist auch, dass das Abkommen zeitlich unbefristet vereinbart wurde.⁶ Die Auseinandersetzungen zwischen der britischen und russischen Regierung über die Auslieferung des russischen Geheimdienstmitarbeiters Andrej Lugovoi verdeutlichte eine neue Form der Krise, bei der sich gute wirtschaftliche Beziehungen mit Vorbehalten über divergierende Werte verflochten.⁷

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland

Drei Fragen bestimmen jenseits bilateraler Kontakte die genuin europäisch-russischen Beziehungen: die unterschiedliche Auffassung von demokratischen Grundwerten, die Bemühungen um die Ratifizierung der europäischen Energiecharta, sowie die Neuverhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.

Eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und der Russischen Föderation müsste einerseits auf einem Grundkonsens über die gemeinsamen Werte und den daraus resultierenden Verpflichtungen basieren, andererseits aber auch auf der Überschneidung gemeinsamer Interessen. Entgegen dieser Prämisse für eine strategische Partnerschaft verzögerte sich bereits die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens von 1995 um mehrere Jahre bis zum 1. Dezember 1997. Zu erneuten Konflikten über demokratische Grundwerte kam es im Zuge der Regenbogenrevolutionen 2003 in Georgien und 2004 in der Ukraine. Russland behandelt den postsowjetischen Raum als „nahes Ausland“ zu dem besonders enge politische Kontakte bestehen. Gleichzeitig sind viele dieser Länder zum Kernbestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik geworden. Trotz des strategischen Interesses ist es nach den Regenbogenrevolutionen weder Russland noch der EU gelungen, attraktive Strategien zur Gestaltung der Beziehungen im postsowjetischen Raum anzubieten.⁸

Ein vitales Interesse der EU ist es, die verlässliche Versorgung mit russischer Energie zu garantieren, sowie den wechselseitigen Zugang zu den Energiemärkten und die Öffnung russischer Pipelines auch für Gas aus anderen Ländern zu gewährleisten. Russland besitzt seinerseits Interesse an seinem wichtigsten Absatzmarkt für Energielieferungen.⁹ Mit dieser Konstellation vor Augen bemüht sich die EU seit der Unterzeichnung der europäischen Energiecharta 1994 vergeblich darum, dass Moskau die europäische Energiecharta ratifiziert. Die russischen Bedenken richten sich vor allem gegen das Transitprotokoll im

6 EU, Russland, Norwegen und Island billigten erneuerte Politik der Nördlichen Dimension, Pressemitteilung der finnischen EU-Ratspräsidentschaft, 24.11.2006.

7 Russia: Analyst Sees Potential in Europe's new Relationship, in: Radio Free Europe/Radio Liberty 17.07.2007, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/07/6108561f-5073-4723-bf64-ec0f145d70b2.html>.

8 Iris Kempe: Zwischen Anspruch und Realität. Die Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Osteuropa, Nr. 2-3, 2007, S. 57-68.

9 Jörg Himmelreich: Herrscher der Pipeline, in: Internationale Politik, März 2007, S. 56-64.

Anhang, durch das die zentralasiatischen Länder beanspruchen könnten, ihre Energie über das russische Pipelinennetz nach Europa zu liefern.¹⁰ Insgesamt betrachtet der Kreml die staatliche Kontrolle über Energielieferwege nach Europa als eine Angelegenheit von nationalem Interesse, sowie als legitimes Instrument der Außenpolitik und ist dementsprechend nicht daran interessiert, den Vorgaben der europäischen Energiecharta zuzustimmen.¹¹

Für die weitere Zusammenarbeit zwischen Russland und der Europäischen Union wäre ein neues PKA ein Meilenstein.¹² Denkbar sind die folgenden Szenarien: Keine der beiden Seiten kündigt das bisherige Abkommen auf, was dann auf jährlicher Basis fortläuft. Hauptproblem dabei ist, dass das Abkommen nicht den heutigen Rahmenbedingungen der europäisch-russischen Beziehungen entspricht, sondern denen zum Zeitpunkt der Unterzeichnung 1994 und deshalb weitgehend bedeutungslos geworden ist. Die zweite bzw. dritte Variante wären eine Anpassung des alten Abkommens an die neuen Gegebenheiten oder die vollständige Neuausarbeitung. Beide Varianten beinhalten einen langwierigen Verhandlungs- und Ratifizierungsprozess, mit dessen Abschluss nicht vor 2012 gerechnet wird. Die vierte Variante würde bedeuten, ganz auf das Abkommen zu verzichten. Dies hätte den Nachteil, dass Einzelfragen zwischen Russland und der EU gesondert verhandelt werden müssten, was sie anfällig für die politische Großwetterlage der europäisch-russischen Beziehungen macht.

Die Herausforderungen einer asymmetrischen Partnerschaft

Seit 2004 haben sich die Vorzeichen in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland nachhaltig verändert. Die Situation im heutigen Russland ebenso wie in der EU stimmt nicht mehr mit der Lage in den 1990er Jahren überein. Auf beiden Seiten vollzieht sich seit 2004 ein Paradigmenwechsel, der nicht mit den Erwartungen des 1997 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen übereinstimmt. Derzeit wird die europäische Russlandpolitik bilateral und oftmals interessengeleitet von den EU-Mitgliedstaaten betrieben. Auf der Ebene der gemeinsamen europäischen Werte kommt es immer öfter zu Dissonanzen mit der Kremlführung. Das Gebot der Stunde ist es, diesen Vorzeichenwechsel von 2004 anzuerkennen und ihn entsprechend strategisch zu berücksichtigen.¹³ Die Partner sollten nicht auf gleicher Augenhöhe von gemeinsamen Werten und strategischer Partnerschaft sprechen, sondern stattdessen eine selektive Kooperation definieren und sich dabei durchaus der bestehenden Asymmetrien bewusst sein.

Weiterführende Literatur

- Buhbe, Matthes/Gabriele Gorzka (Hrsg.): *Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin*, Wiesbaden 2007.
- Fischer, Sabine: *Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft*, SWP Studie, Dezember 2006.
- Russia in Global Affairs*, Moskau.
- Russlandanalysen*, Hrsg. Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.

10 Roland Götz: Das Treffen von Lathi: Wie weiter mit der Energiepartnerschaft, in: *Russlandanalysen*, Nr. 116, 03.11.2006.

11 Michail Deljagin: Energy Security: Real and Fictional Problems, in: *Slovak Foreign Policy Affairs*, Nr. 1, 2007, S. 82 ff.

12 Friedrich Ebert Stiftung (FES): *Partnership with Russia in Europe: Scenarios for a Future Partnership and Cooperation Agreement*, Fourth Discussion Circle Meeting, 2006.

13 Lutz Güllner: Auf dem Tiefpunkt? Die EU-Russlandbeziehungen brauchen neue Impulse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel, Juli 2007.

5. Die politische Infrastruktur

