

## Russland und die westlichen GUS-Staaten

IRIS KEMPE

Der russische Präsident Vladimir Putin überraschte die Weltöffentlichkeit unmittelbar nach den terroristischen Attacken auf Amerika am 11. September 2001, indem er erklärte: „Russland ist auf der Seite Amerikas. Wir teilen voll und ganz den Schmerz des amerikanischen Volkes. Wir unterstützen Euch.“<sup>1</sup> In seiner Rede am 25. September vor dem Deutschen Bundestag erklärte Putin den Kalten Krieg endgültig für überwunden. Dabei griff er auf den von Gorbatschow geprägten Begriff des „gemeinsamen Europäischen Hauses“ zurück.<sup>2</sup> Den Absichtserklärungen folgten Taten. Auch gegen Widerstand innerhalb der russischen Elite unterstützte Putin die militärische Vorgehensweise Amerikas gegen das Talibanregime in Afghanistan, etwa durch die Bereitstellung von geheimdienstlichen Materialien über die Lage in der Region sowie die Öffnung des russischen Luftraums. Außerdem machte Russland seinen Einfluss bei den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion geltend, um diese Staaten dazu zu bewegen, ihre militärische Infrastruktur für die Anti-Terror-Operation des Westens bereitzustellen.

Der Westen hatte allen Grund, positiv von der Haltung Putins überrascht zu sein. Russland war nicht mehr nur ein Überbleibsel einer früheren Großmacht und Verursacher von Risiken. Überrascht waren aber auch russische Entscheidungsträger und Analytiker, die überwiegend mit kritischer Zurückhaltung reagierten und dem Präsidenten den Ausverkauf des Landes an den Westen vorwarfen und Kompensationen von westlicher Seite forderten. Zurecht gilt es aus diesem Grunde, nach der Nachhaltigkeit und Reichweite Putins außenpolitischer Orientierung zu fragen. Vorausgesetzt, Putin gelingt es, seinen Kurs konsequent fortzuführen, würden sich daraus auch Konsequenzen für die Modernisierung Russlands ergeben. Die jahrhundertelange innerrussische Debatte, ob sich Russland nach Europa oder Asien orientieren sollte, wäre zugunsten einer Westorientierung entschieden. Eine solche Entwicklung strahlt aber auch auf die westlichen Nachbarn Russlands aus, denn je mehr sich Russland außenpolitisch nach Westen orientiert, desto größer sind auch die Möglichkeiten für die Ukraine, Moldova und Belarus, ihre Zusammenarbeit mit dem Westen auszubauen.

Unabhängig vom 11. September ist die Europäische Union (EU) ein wichtiger Akteur für die Beziehungen zu Russland sowie den künftigen Nachbarstaaten. Die EU kann ihre Erfahrungen aus der Osterweiterung dazu nutzen, Transformationsprozesse von außen zu gestalten und zu unterstützen. In der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist die EU herausgefordert, ihre Rolle auch unter Einbeziehung Russlands zu stärken. Spätestens seit den vertraglichen Vereinba-

rungen von Nizza im Dezember 2000 erhielt die Osterweiterung der EU klare Konturen. Bereits in der nächsten Erweiterungsrunde werden sich die Grenzen der EU zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion erheblich vergrößern. Die Entscheidungsträger auf beiden Seiten der künftigen EU-Außengrenze sind daher aufgefordert, eine adäquate Nachbarschaftspolitik zu entwickeln.<sup>3</sup> Die Agenda der Beziehungen zwischen der EU auf der einen und Russland sowie den Nachbarstaaten auf der anderen Seite setzt sich aus den Faktoren sicherheitspolitische Kooperation, Modernisierungspartnerschaft sowie europäische Kooperation und Integration zusammen.

### *Sicherheitspartnerschaft*

Der 11. September wirkte sich entscheidend auf die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Europa und Russland aus. Bis zu diesem Zeitpunkt waren in den Beziehungen einige Meinungsverschiedenheiten auszumachen. So kritisierte die EU etwa Russlands Tschetschenienpolitik oder die Verletzung von Medien- und Pressefreiheit. Auf dem EU-Russland-Gipfel am 3. Oktober 2001 in Moskau trat diese Kritik in den Hintergrund und eröffnete so neue Ansatzmöglichkeiten der Kooperation. Die Gipfelteilnehmer unterzeichneten eine Vereinbarung gegen den internationalen Terrorismus sowie eine Vereinbarung über den Dialog zu politischen und sicherheitspolitischen Fragen.<sup>4</sup> Vor dem Hintergrund des 11. September und Russlands konstruktiver Haltung, verloren frühere Interessengegensätze zu Tschetschenien an Bedeutung. Im Vorfeld des Gipfels hatte Moskau eine Verbindung zwischen der Vorgehensweise in Tschetschenien und dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus hergestellt. Dabei werden die Bombenanschläge auf russische Wohnhäuser im Sommer 1999 verglichen mit den Ereignissen des 11. September. Vor diesem Hintergrund fiel es den russischen Gipfelteilnehmern leicht, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise zu einigen. Man vereinbarte den Austausch von Informationen sowie die Einbindung des Themenkreises Terrorismus in den politischen Dialog. Bei der sicherheitspolitischen Kooperation konnte auf Ergebnisse des im Oktober 2000 abgehaltenen Pariser EU-Russland-Gipfels zurückgegriffen werden. Gemäß der Erklärung von Brüssel wollen die EU und Russland künftig einmal pro Monat zu strukturierten Konsultationen zusammenkommen. Richtungsweisend für die künftige Agenda ist die Definition von gemeinsamen Krisenherden im Süd-Kaukasus, dem Nahen Osten und in Moldova.

Insgesamt wurde die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU aber durch die Intensivierung der Beziehungen Russlands zur NATO sowie das bilaterale Verhältnis zu den USA in den Schatten gestellt. Putin rückte von seiner ablehnenden Haltung gegenüber den amerikanischen Plänen für ein Raketenabwehrsystem und einer zweiten Runde der NATO-Osterweiterung ab. Am 24. Mai 2002 unterzeichneten Putin und Bush einen Abrüstungsvertrag, der die Reduzierung ihrer atomaren Gefechtsköpfe auf strategische Waffen um zwei Drittel vorsieht. Auf dem NATO-Gipfel am 28. Mai in Rom wurde die Einrichtung eines neuen NATO-Russland-Rats verabschiedet. In dem einmal pro Monat tagenden

Gremium sollen vorrangig sein: Maßnahmen zum Kampf gegen den Terrorismus, Verhinderung von Proliferation und Rüstungskontrolle, ziviler Katastrophenschutz, Nutzung des militärischen Luftraums und gemeinsames Krisenmanagement. Von der Kompetenz des NATO-Russland-Rats ausgenommen ist Artikel 5 der kollektiven Bestandsverpflichtung des NATO-Vertrags. Ebenso wird Russland kein Mitspracherecht bei der NATO-Erweiterung eingeräumt. Wie weit sich die Ergebnisse vom bereits existierenden NATO-Russland-Kooperationsrat unterscheiden, bleibt aber noch abzuwarten.

### *Modernisierungspartnerschaft*

Russland und die künftigen Nachbarstaaten der EU sind nicht nur Partner, sondern gleichzeitig auch Risiko für die Union. Verursacht durch Probleme bei der Transformation, sind die Länder innenpolitisch und wirtschaftlich instabil und können den Westen durch Risiken wie Proliferation, Migration, organisierte Kriminalität, Umweltprobleme und dergleichen bedrohen. Es liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den zukünftigen Nachbarländern auszubauen und die Modernisierung zu unterstützen. Zur Unterstützung der Transformation mit technischer Hilfe verfügt die EU seit 1991 über das Programm TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Ende 2001 hat die Union für Russland, die Ukraine und Moldova neue TACIS-Länderstrategien für den Zeitraum von 2002 bis 2003 sowie entsprechende nationale Schwerpunktprogramme für 2002/2003 verabschiedet.<sup>5</sup> Die Programme enthalten zunächst eine Bestandsaufnahme der jeweiligen regionalen Lage und formulieren dann die daraus resultierenden europäischen Interessen und die Maßnahmen der technischen Hilfe, einschließlich deren Budgetierung. Einzelne Reformfortschritte werden hervorgehoben. So ist es nach dem Kollaps des russischen Wirtschafts- und Finanzmarkts im August 1998 in der Ukraine, Moldova und Russland zu wirtschaftlichem Wachstum gekommen.<sup>6</sup> Dieses Wachstum basiert zum einen auf den gestiegenen Energiepreisen auf den Weltenergiemärkten und auf den Folgewirkungen der Krise, zum anderen aber auch auf strukturellen Reformen. Die Länderstrategien der EU kritisieren insbesondere Defizite bei den politischen und gesellschaftlichen Reformen. Unzureichende Pressefreiheit, die Verteilung politischer Macht durch Interessengruppen und nicht durch Wahlen sowie die mangelnde Trennung zwischen politischer und wirtschaftlicher Macht sind nach wie vor erhebliche Reformhindernisse. Die Kommission äußerte sich besorgt über das „extreme Armutproblem“ und die Emigration in Moldova. Im Falle Weißrusslands setzt die EU auf ihre Isolationspolitik und hat keine Länderstrategie ausgearbeitet.

In ihrer künftigen strategischen Ausrichtung unterscheidet die Europäische Kommission zwischen den zukünftigen Nachbarstaaten Ukraine und Moldova auf der einen und Russland auf der anderen Seite. Ein Schwerpunkt in den Beziehungen zu den Nachbarstaaten ist die Sicherung der inneren Stabilität sowie die Schaffung sicherer und leistungsfähiger Grenzregime. Obwohl die EU-Osterweiterung die Einführung von Schengen-adäquaten Visabestimmungen erfordert sowie das wirt-

schaftliche und soziale Ungleichgewicht zwischen der künftigen EU und ihren östlichen Nachbarn vergrößert, sollen durch gezielte technische Hilfsmaßnahmen neue Trennlinien vermieden werden. Bei der Zusammenarbeit mit Russland spielen zusätzlich sicherheitspolitische Interessen eine Rolle. Die TACIS-Hilfe soll künftig schwerpunktmäßig Unterstützung für institutionelle, rechtliche und administrative Reformen, für den Ausbau des privatwirtschaftlichen Sektors sowie zur Abmilderung sozialer Reformfolgen bereitstellen. Der finanzielle Rahmen nimmt nicht zu und liegt auch 2002 bei 67 Mill. Euro für die Ukraine, 90 Mill. Euro für Russland und 20 Mill. Euro für Moldova geplant.

Neben der direkten Unterstützung der Transformation, trägt auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Europa und seinen östlichen Nachbarn bei. Nach wie vor sind die Außenwirtschaftsbeziehungen vom Export russischer Rohstoffe nach Westen dominiert. Die EU hatte Russland nicht als Marktwirtschaft anerkannt, sondern als ein Land der Übergangswirtschaft eingestuft. Russland war sehr daran interessiert, diesen Status aufzuheben, um nicht mehr wie bisher von der EU für sensible Wirtschaftsbereiche mit Antidumpingzöllen sanktioniert zu werden. Eine Entscheidung, die nicht nur Russlands Zugang zum europäischen Markt verbessern soll, sondern auch ein wichtiger Schritt für einen Beitritt zur WTO. Auf dem Moskauer EU-Russland-Gipfel im Mai 2002 kündigte Romano Prodi an, Russland künftig als Marktwirtschaft einzustufen. Diesem Schritt war auf dem EU-Russland-Gipfel in Brüssel die Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums vorausgegangen. Beide Maßnahmen bleiben so lange reine Deklarationen, bis sie auf operativer Ebene umgesetzt werden können. Dies hängt von der weiteren Reform des russischen Energiesektors sowie von konzeptionellen Innovationen ab.

### *Europäische Integration und Kooperation*

Die Ostpolitik der EU basierte bisher auf dem Konzept, den Beitritt in die Union anzubieten und damit gleichzeitig maßgeblich die innere Entwicklung der Kandidatenstaaten beeinflussen zu können. Diese Option sieht die EU für Russland, die Ukraine, Moldova und Belarus nicht vor. Mit dem Fortschreiten der Erweiterung im Osten und Südosten der EU werden sie zu unmittelbaren Nachbarn. Die Leitlinien der politischen Beziehungen sind Partnerschaft und Kooperation sowie die Vermeidung neuer Trennlinien. Diese Prinzipien manifestieren sich in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie in den Gemeinsamen Strategien.<sup>7</sup> Es wird aber zunehmend deutlich, dass die bisherige Vorgehensweise nur begrenzt dazu geeignet ist, negative Begleiterscheinungen der Osterweiterung abzumildern und eine hinreichende Ostpolitik der EU zu formulieren.

Besonders starke Diskrepanzen zeigen sich in den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine. In der Folge des 11. September hat die Ukraine die Westorientierung Putins dazu genutzt, die ukrainische Außenpolitik noch stärker als bisher in Richtung Brüssel auszurichten. Bereits seit 1998 äußert die Ukraine den Wunsch, Mitglied in der EU zu werden.<sup>8</sup> Am 18. Juni 2002 unterstrich Präsident Kutschma

bei einer Ansprache im Parlament erneut die Europaorientierung der Ukraine. Außerdem erklärte der ukrainische Sicherheits- und Verteidigungsrat am 29. Mai 2002 die Absicht der Ukraine, der NATO beizutreten. Obwohl diese Entscheidungen in erster Linie Absichtserklärungen sind und nur teilweise mit den inneren Reformfortschritten übereinstimmen, setzen sie die EU unter Handlungsdruck. Moskaus Interesse an der EU-Osterweiterung konzentriert sich auf Kaliningrad. Indem Polen und Litauen zum 1. Juli 2003 Visa für den Transitverkehr nach Kaliningrad einführen, droht die Isolation der russischen Exklave. Auf dem Moskauer EU-Russland-Gipfel im Mai 2002 führten die gegensätzlichen Positionen in der Kaliningradfrage beinahe zum Eklat. Brüssel will den Personen- und Warenverkehr so effizient wie möglich gestalten, hält aber an der Einführung von Visa für den Transitverkehr fest. Moskau lehnt dies strikt ab und betrachtet dies als Verletzung von Menschenrechten und als Lackmustest für die russisch-europäischen Beziehungen. Die Kontroverse über die Visafrage ist hochgradig politisiert und blockiert zudem konstruktive Lösungen für die eigentlichen Probleme Kaliningrads. Kaliningrad ist nicht nur im europäischen, sondern auch im innerrussischen Vergleich wirtschaftlich schwach und mit zahlreichen sozialen Problemen behaftet. Um Kaliningrad zu einer stabilen und prosperierenden Region zu machen, bedarf es der Zusammenarbeit zwischen Russland und Europa.

Gefragt ist eine Nachbarschaftspolitik, die sowohl das Streben in Richtung EU, den Entwicklungsstand der Transformation als auch die realen Möglichkeiten der Union zur Aufnahme weiterer Mitglieder berücksichtigt. Erste Schritte unternahm die EU durch die Einladung der Ukraine und Moldova zur Europäischen Konferenz sowie die Einbindung Moldovas in den Stabilitätspakt für Südosteuropa.

## Anmerkungen

1. Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation Vladimir Putin zu den terroristischen Handlungen in den USA, in: Presseamt des russischen Präsidenten.
2. Wortprotokoll der Rede Vladimir Putins im Deutschen Bundestag am 25.9.2001.
3. European Union Ukraine Summit, Copenhagen, July 4 2002, Joint Statement by A. Fogh Rasmussen, assisted by J. Solana, R. Prodi and L. Kuchma.
4. EU Russia Summit: Joint Statement, Brussels 3. Oktober 2001.
5. Moldova; Ukraine; Russian Federation: Country Strategy Paper 2002-2006 & National Indicative Programme 2002-2003, 27. December 2001.
6. European Bank for Reconstruction and Development (Hrsg.): Transition Report 2001, Energy in transition, London 2001.
7. Die EU hat Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland der Ukraine, Belarus und Moldova unterzeichnet. Das Abkommen mit Belarus ist aufgrund der innenpolitischen Lage nicht in Kraft getreten. Die mit Russland und der Ukraine unterzeichneten Gemeinsamen Strategien sind ein Instrumentarium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.
8. Strategy of Ukraine's Integration to the European Union, Approved by the Degree of the President of Ukraine N 615/98 of June 11, 1998.

### Weiterführende Literatur

- European Commission External Relations, in:  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm)
- Hillenbrand, Olaf/Kempe, Iris (Hrsg.): Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll, Gütersloh 2002.
- Hubel, Helmut (Hrsg.): EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002.
- Kempe, Iris (Hrsg.): Risks and Challenges Beyond EU Enlargement, Köln 2002.
- Höhm, Hans-Hermann/Schröder Hans-Henning (Hrsg.): Russland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts, Münster 2001.
- European Bank for Reconstruction and Development (Hrsg.): Transition Report 2001. Energy in transition, London 2001.