

## Kontroverse Partnerschaft

### Wohin steuern die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union?

Zum vierten Mal wird am 9. und 10. September der „**Petersburger Dialog**“ zusammentreten. Erklärte Aufgabe dieses im Jahr 2001 eingerichteten deutsch-russischen Diskussionsforums ist es, den bilateralen Beziehungen neue Impulse zu geben. Den Schwerpunkt des diesjährigen Meinungsaustauschs in Hamburg, an dem Vertreter staatlicher Institutionen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft teilnehmen, bildet der Beitrag Russlands und Deutschlands zur Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit. Um diese Fragen sollte es auch bei dem deutsch-russischen Gipfeltreffen gehen.

Gerade angesichts der fehlenden Klarheit in der EU über das strategische und institutionelle Ziel des Dialogs mit Russland, der inkonsequenten Umsetzung des existierenden Vertragswerks und des zögerlichen Angehens von Problemen - insbesondere hinsichtlich des russischen Vorgehens in Tschetschenien - ist diese Initiative wichtiger denn je. „Trotz gemeinsamer Interessen, wachsender wirtschaftlicher Interdependenz und einiger Schritte voran sind die Fortschritte in der Sache insgesamt unzureichend“, konstatierte die EU-Kommission in einer Anfang Februar vorgelegten Mitteilung an den Außenministerrat den Stand der gegenseitigen Beziehungen. Trotzdem darf die EU ihre Parallelstrategie des kritischen Dialogs und des Ausbaus der gegenseitigen Beziehungen nicht aufgeben. Das Gerüst dafür existiert:

### Das TACIS-Programm

Mit der Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS) wurde 1991 das erste umfassende Hilfsprogramm der EU für die Nachfolgestaaten der UdSSR (und die Mongolei) aufgelegt. Offizielles Ziel war die Unterstützung bei der weitgehenden Auflösung des staatlichen Sektors, bei der Reform der öffentlichen Verwaltung und bei der Verbesserung des Umweltschutzes sowie der nuklearen Sicherheit. Ausdrücklich wurde im Rahmen des Programms die Privatwirtschaft gefördert. Während die Unterstützung in den 1990er Jahren breit gestreut und oftmals ineffektiv war (z. B. keine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit von Kernkraftwerken), sollen mit der seit dem Jahr 2000 gültigen **neuen TACIS-Verordnung** die Hilfsangebote vor allem auf die Schwerpunkte Armutsbekämpfung und Förderung der Kooperation in „Bereichen, die im strategischen Interesse beider Seiten liegen,“ konzentriert werden. Dazu dürfte vor allem der Energiebereich gehören (siehe unten). Vor diesem Hintergrund und der angestrebten Sicherheit der Öl- und Gaslieferungen an Westeuropa wurde auch der Erhalt bzw. die Schaffung von regionaler Stabilität, einschließlich Konfliktprävention und -beilegung, in den TACIS-Aufgabenkatalog eingegliedert. Ebenso gehören nun die Gewährleistung von

Demokratie, Bürger- und Menschenrechten sowie die Gleichstellung der Geschlechter zu den Förderbereichen. Von 2000 bis 2006 ist das TACIS-Programm mit drei Milliarden Euro ausgestattet.

## **Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)**

Das bereits 1994 geschlossene, aber erst im Dezember 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ist das zentrale Dokument der Beziehungen zwischen EU und Russland. Aber schon die Zeitspanne zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten belegt, dass sowohl der Inhalt des PKA als auch dessen Umsetzung problematisch waren und sind. So wurden Moskau mit dem PKA zwar bestimmte Rechte zum Schutz seiner Produzenten eingeräumt; andererseits musste die russische Seite die Vorgaben Brüssels zur wirtschaftlichen und politischen Reform praktisch ohne Abstriche übernehmen. Dazu gehörten insbesondere weit auslegbare Forderungen wie die „Anerkennung demokratischer Grundwerte“, die Durchsetzung der „freien und sozialen Marktwirtschaft“ und die Beschleunigung des „Reformprozesses“.

In der Praxis führten diese Prämissen auf EU-Seite zu einer Verengung der Beziehungen auf selektive und konjunkturelle Aspekte. Dazu gehört auch die „Ausblendung“ von Konfliktt Themen, vor allem des russischen Vorgehens in **Tschetschenien**. Zwar hat die EU nach den Präsidentschaftswahlen Ende August in der Kaukasusrepublik in seltener Offenheit erklärt, dass die Abstimmung „weder frei noch fair“ gewesen sei. Insgesamt jedoch wurde der Tschetschenien-Krieg als „Russlands Beitrag zum Kampf gegen den Terrorismus“ akzeptiert. Auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2003 hatte der damalige EU-Ratspräsident Silvio Berlusconi die Berichte über Menschenrechtsverletzungen in der Kaukasusrepublik als »Märchen« bezeichnet. In der Abschlusserklärung des Treffens fand sich Tschetschenien noch nicht einmal als Begriff.

Kompliziert gestaltete sich auch die Lösung des Transits zwischen Russland und seiner nach der EU-Erweiterung im EU-Gebiet liegenden **Exklave Kaliningrad**. Seit Litauen und Polen im Juli bzw. Oktober 2003 die Schengen-Regelungen übernommen haben, benötigen Einwohner der russischen Exklave ein „vereinfachtes Transitdokument“, um die EU in Richtung Russland zu durchqueren. Differenzen gab es aber vor allem um den Güterverkehr, der nach den Vorstellungen Brüssels mit Transit- und Zollabgaben belegt werden sollte. Russische Wirtschaftsexperten hatten dabei mit Verlusten in Höhe von bis zu 300 Millionen Dollar jährlich gerechnet.

Dieses Problem wurde erst mit der gemeinsamen **Erklärung zur Ausweitung des PKA** auf die neuen osteuropäischen EU-Mitglieder vom 27. April 2004 gelöst. In einer Art Kompensationsgeschäft verzichtete die EU-Seite darin auf Zölle und Abgaben für den Transit und senkte ihre Handelszölle für das Russland-Geschäft. Im Gegenzug stimmte Russland der vollständigen Anwendung des PKA auf die EU-Neumitglieder zu. Moskau hatte dies zuvor mit der Begründung abgelehnt, die Zollabgaben und Importrestriktionen der EU würden die traditionell guten Wirtschaftsbeziehung zu den

osteuropäischen Staaten gravierend verschlechtern. Zudem fürchtete die russische Regierung eine Benachteiligung bzw. Diskriminierung der russischen Bevölkerungsgruppe insbesondere in den baltischen Staaten. In dem Protokoll zur Ausweitung des PKA wurde schließlich ausdrücklich auf den Schutz der Minderheit verwiesen.

## **Die Handelspolitik**

Die einseitige Orientierung der Zusammenarbeit an Interessen des Westens zeigt sich besonders deutlich im Handelsbereich. Die EU ist mit über 50 Prozent des russischen Außenhandelsumsatzes wichtigster Handelspartner Russlands und wichtigster Investor (über 60 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen). Allein im Jahr 2000 führte die EU Waren im Wert von 20 Milliarden Euro nach Russland aus, die Importe hatten sogar einen Umfang von 45 Milliarden Euro. Mit einem Anteil von 35 Prozent nimmt Westeuropa den ersten Platz im russischen Außenhandel ein. Die Struktur der Warenströme spricht jedoch Bände: Während aus der EU vor allem Maschinen und Fertigerzeugnisse kommen (ca. 70 Prozent des Gesamtexports), liefert Russland fast ausschließlich Rohstoffe. Etwa 50 Prozent davon entfallen auf Energie; schon heute kommt ein Fünftel der westeuropäischen Importe von Erdöl und -gas aus Russland. So ist es nicht überraschend, dass die Zusammenarbeit im **Energiebereich** zum Schwerpunkt der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wurde ("Die Energiefrage ist unser Hauptthema" - EU-Kommissionschef Romano Prodi). In den kommenden Jahren sollen die Lieferungen von Öl und Gas nach Angaben des Moskauer Instituts für Weltwirtschaft verdoppelt werden.

Nach jahrelangen Verhandlungen sagte die EU-Seite auf dem Gipfeltreffen mit Russland im Mai 2004 ihre Unterstützung für eine russische Mitgliedschaft in der **Welthandelsorganisation** WTO zu. Im Gegenzug soll Moskau die Energiepreise schrittweise an das Weltmarktniveau anpassen, private Unternehmen im Energiesektor zulassen und das Banken- und Telekommunikationswesen für ausländische Anbieter öffnen.

## **Die Gemeinsame Strategie**

In der "Gemeinsamen Strategie der Europäischen Union für die Russische Föderation", auf dem Kölner EU-Gipfel 1999 angenommen, wurde die generelle Ausrichtung der Beziehungen beibehalten. Obwohl Defizite im Verhältnis konstatiert und ausdrücklich die Absicht bekundet wurde, "eine stabile, offene und pluralistische Demokratie in Russland, die rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist und der Untermauerung einer prosperierenden Marktwirtschaft dient" zu befördern, änderte sich an der Praxis kaum etwas. Belege dafür sind das Schweigen Brüssels zum Krieg in Tschetschenien, zur Einschränkung der Pressefreiheit und zur Instrumentalisierung der Justiz in Russland oder zum unfairen, einseitig auf Wladimir Putin zugeschnittenen Wahlkampf bei den Präsidentschaftswahlen im März diesen Jahres.

Mehr Kosmetik war auch die im Mai 2003 in Petersburg getroffene Vereinbarung, die

**Zusammenarbeit in "vier Räumen"** zu intensivieren: Einem gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (GEWR), einem Raum der inneren und einem der äußeren Sicherheit sowie einem Raum der Kultur und der Bildung. Im selben Jahr wurde der bestehende Kooperationsrat zu einem Ständigen Partnerschaftsrat umgestaltet.

## **Sicherheitspolitische Implikationen**

In einer Welt, in der die Rolle der Vereinten Nationen und des Völkerrechts durch die Politik und die militärische Übermacht der USA akut gefährdet werden, ist es von größter Bedeutung, dass EU und Russland gemeinsam zu Multilateralismus, zur Stärkung des internationalen Rechts, internationaler Kooperation, internationaler Abkommen und internationaler Abrüstung beitragen. In dieser Hinsicht gab es in der Vergangenheit widersprüchliche Entwicklungen. So formierte sich zwar mit Russland, Frankreich und Deutschland eine starke Gruppe gegen den **Irak-Krieg**. Allerdings wurde diese Position durch die Differenzen in der EU zum militärischen Vorgehen in Irak und durch den Schulterchluss einiger europäischer Staaten mit den USA sowie durch eine sukzessives Nachgeben der drei Vetomächte im UN-Sicherheitsrat unterhöhlt und faktisch aufgegeben. Damit wurde auch die Chance vergeben, Russland sicherheitspolitisch an die EU zu binden. Dies wäre umso wichtiger, als Bestrebungen der USA erkennbar sind, nicht nur die NATO-Erweiterung, sondern auch die Aufnahme von osteuropäischen Staaten in die EU zur Schließung eines militärischen Rings um Russland zu nutzen.

Die Europäische Union sollte auch berücksichtigen, dass eine aktive Politik gegenüber **Bjelorussland** und dessen nachhaltige Einbindung in eine partnerschaftliche Politik von Zusammenarbeit, Demokratie und ökonomischer Entwicklung ohne Russland nicht möglich sein wird.

Daneben wird in Moskau die Entwicklung einer **europäischen Rüstungs- und Verteidigungspolitik** - nach einem langen Ignorieren dieses Prozesses - zunehmend mit Skepsis betrachtet. Auch, weil die in diesem Rahmen geplanten Krisenreaktionskräfte in den kaukasischen Republiken zum Einsatz kommen könnten - entsprechend der Ziele "Erhalt der regionaler Stabilität" und der Sicherung der Energieversorgung. Tatsache ist, dass sich die EU bislang nicht bemüht hat (oder nicht dazu bereit ist), russische Bedenken in dieser Hinsicht auszuräumen.

## **Deutsch-russische Beziehungen**

Die deutsch-russischen Beziehungen gelten als gut entwickelt; neben Frankreich ist Deutschland für Moskau der wichtigste Partner in der EU, im Wirtschaftsbereich sogar der wichtigste. Allein im zweiten Quartal 2004 wuchsen nach Angaben des statistischen Bundesamtes die deutschen Ausfuhren nach Russland (im Vergleich zum Vorjahr) um 18,9 Prozent auf 3,6 Mrd. Euro. Die Importe nahmen um 18,3 Prozent zu und stiegen auf einen Wert von 18,3 Prozent. Die Warenstruktur entspricht jedoch

jener der EU insgesamt.

Auch die politischen Beziehungen widerspiegeln das Herangehen der EU. Zwar gibt es regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen, aber auch hier werden Konfliktfragen wie Demokratiedefizite in Russland oder die Tschetschenienpolitik - wie erst auf dem Sotschi-Treffen zwischen Putin und Bundeskanzler Schröder - entweder nicht angesprochen oder in ihrer Bedeutung herunter gespielt. Unbestritten gut entwickeln sich dagegen die kulturellen Beziehungen zwischen Russland und Deutschland. Vorgesehen ist die Aufnahme von Verhandlungen über Erleichterungen im Reiseverkehr.

## **Fazit und Perspektiven**

Die Strategie der EU gegenüber Russland vom Juni 1999 ist bislang weder gemeinsam noch eine tatsächliche Strategie, noch wird das zwar bescheidene, aber immerhin existierende Konzept für die Beziehungen zwischen der EU und Russland konsequent realisiert. Notwendig ist vor allem eine politische und sicherheitspolitische Partnerschaft, die auch kritische Fragen nicht ausklammert. Erforderlich ist daneben die substanzielle und qualitative Weiterentwicklung der ökonomischen Kontakte der EU zu Russland unter strikter Beachtung der Interessen beider Seiten. Die bewusste Entwicklung wechselseitiger Verflechtungen kann die Beziehungen stabilisieren und auf dauerhafte Basis stellen. Nicht zuletzt braucht eine strategische Partnerschaft eine klare Orientierung auf Demokratie und die Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte. Die konsequente Umsetzung einer zweigleisigen Strategie gegenüber Moskau – eine offene und konstruktive Auseinandersetzung mit den Defiziten der innenpolitischen Entwicklung in Russland parallel zum Ausbau der gegenseitig vorteilhaften Beziehungen auf politischem, ökonomischen und kulturellen Gebiet ist der beste Weg, die Herausforderungen, vor denen die EU in den Beziehungen zu Russland steht, zu bewältigen.