

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die EU-Russlandpolitik

Die Bundesregierung hat im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft eine aus drei Komponenten bestehende „neue EU-Ostpolitik“ angekündigt: 1. eine Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), 2. eine neue Zentralasienstrategie und 3. den Abschluss eines Rahmenabkommens mit Russland, welches das bis zum Jahr 2007 angelegte Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) ersetzen soll. Dabei soll ein an die Ostpolitik der 1970er Jahre anknüpfendes neues Konzept „Annäherung durch Verflechtung“ Russland stärker in die europäischen Strukturen einbinden. Überschattet werden diese Bemühungen durch die vorläufige Weigerung Polens, der Europäischen Kommission ein Verhandlungsmandat für das neue Rahmenabkommen zu erteilen, die jüngsten Morde an russischen Regimekritikern sowie Divergenzen in der Frage der Energieliefersicherheit.

Die Europäische Gemeinschaft und der Zerfall der UdSSR

Nach dem Untergang des sowjetischen Imperiums entwickelte die Gemeinschaft eine ganze Reihe von politischen Initiativen mit dem Ziel, Russland in die sich herausbildende neue sicherheitspolitische Architektur des europäischen Kontinents einzubinden. Unter dem Eindruck des auseinander fallenden Vielvölkerstaats Jugoslawien fürchtete die Gemeinschaft vor allem die Implosion der UdSSR. Gorbatschows Formel vom „gemeinsamen europäischen Haus“ aufnehmend unterstützte die Gemeinschaft seit den 1990er Jahren Reformen in Russland und den sowjetischen Nachfolgestaaten durch TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States). Diese Hilfe zielte auf eine Modernisierung der staatlichen Verwaltung und Umgestaltung der maroden Wirtschaft, auf Infrastrukturmaßnahmen, die Abfederung des sozialen Wandels, die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit, die Umgestaltung des Bildungswesens und den Umweltschutz. Die der GUS im Rahmen von TACIS dafür zur Verfügung gestellte technische Hilfe belief sich zwischen 1991 und 1999 auf 4,5 Mrd. €. Darüber hinaus erhielt sie Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Zwischen 2000-2006 stellte die EU der GUS ca. 3,1 Mrd. € bereit, wobei der Förderschwerpunkt nun auf good governance lag. Für die Jahre ab 2007 wird ein neues Finanzinstrument (ENPI) die bisherige TACIS-Hilfe ersetzen. Vorgesehen sind dafür 60 Mio. € jährlich für die nächsten drei Jahre.

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1997)

1994 wurde zwischen der EU und Russland ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet, das am 1. Dezember 1997 in Kraft trat und eine Laufzeit von zunächst zehn Jahren hat. Basierend auf einem Bekenntnis zur Demokratie und den Menschenrechten sollte das PKA Russland die Perspektive einer Teilnahme an den vier EU-Binnenmarktfreiheiten eröffnen. Ergänzt wurde es durch sektorale Abkommen in den Bereichen Stahl, Transit, Energie und Textilien. Festgelegt wurde darin neben der Projektzusammenarbeit ein politischer Dialog auf Beamten- und Ministerebene sowie halbjährliche Gipfeltreffen. Wie TACIS enthält auch das PKA eine Suspensionsklausel bei massiven Menschenrechtsverletzungen.

Gemeinsame Russland-Strategie (1999)

Die vom PKA erhofften Impulse für das bilaterale Verhältnis blieben jedoch aus. Im August 1998 wurde Russland von einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise erschüttert; im Jahr darauf kam es vor dem Hintergrund des Kosovo zu harten Kontroversen. Um eine weitere Verschlechterung der Beziehungen zu verhindern, verabschiedete der Europäische Rat (ER) in Köln im Juni 1999 eine „Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland“, in der Russland die Eingliederung in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum zugesagt wurde. Belastet wurden die Beziehungen in der Folgezeit durch das erneute gewaltsame russische Vorgehen gegen Tschetschenien. Daraufhin beschloss die

Gemeinschaft im Dezember 1999, die Anwendung der Gemeinsamen Strategie zu überprüfen und 90 Mio. € an TACIS-Hilfe einzufrieren. Diese Sanktionen wurden im Juni 2000 jedoch wieder ausgesetzt.

Die vier gemeinsamen Räume (2005)

2003 entwickelte die EU vor der unmittelbar bevorstehenden größten Erweiterungsrunde in ihrer Geschichte das Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), das Russland zunächst mit einschloss. Moskau reagierte darauf allerdings zurückhaltend, weil es zum einen befürchtete, die ENP könnte die eigenen Anstrengungen zur Stärkung einer GUS-Integration unterlaufen, zum anderen sah es seine eigene Bedeutung nicht gebührend anerkannt. Diese Bedenken aufgreifend kamen beide Seiten auf ihrem Gipfeltreffen im November 2003 überein, Russland aus der ENP herauszunehmen und im Rahmen einer strategischen Partnerschaft schrittweise vier gemeinsame Räume in den Feldern Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit sowie Bildung und Forschung einzurichten. Ursprünglich sollte dazu möglichst schnell eine Vereinbarung unterzeichnet werden. Auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2004 standen jedoch die Wahlfälschungen bei den Präsidentenwahlen in der Ukraine im Mittelpunkt. Dort hatte Moskau die pro-russischen Machthaber unterstützt, während die EU (vor allem Polen und die baltischen Staaten) die orangene Revolution unterstützten. Schließlich konnte erst auf dem folgenden Gipfel im Mai 2005 das Abkommen über strategische Zusammenarbeit unterzeichnet werden. Die Kontroverse um die Vorgänge in der Ukraine zeigte allerdings bereits deutlich grundsätzliche Interessensunterschiede zwischen der EU und Russland im Hinblick auf den Transformationsprozess in den ENP-Staaten (Ukraine, Republik Moldau, Weißrussland, Armenien, Aserbaidschan und Georgien). Moskau strebt danach, dort pro-russische, aber zumeist undemokratische Regime an der Macht zu halten und behindert damit die auf Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und friedliche Konfliktlösung zielende europäische Nachbarschaftspolitik.

Die Umsetzung der Gemeinsamen Räume gestaltet sich eher zögerlich. Bei der Ausgestaltung des Gemeinsamen Raumes der inneren Sicherheit war lange Zeit der Abschluss einer Rücknahmevereinbarung für illegal eingewanderte Hauptstreitpunkt. Diese Frage konnte jedoch beim EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 gelöst werden.

Beim Gemeinsamen Raum für äußere Sicherheit besteht große Übereinstimmung bei den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Bekämpfung des Terrorismus. Doch sperrt sich Moskau gegen die Forderung der EU, Weißrussland, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien in die Absprachen einzubeziehen,

weil Russland ein mögliches Mitspracherecht der EU bei der Lösung regionaler Konflikte fürchtet. Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch in der Frage des bereits für 1999 zugesagten Abzugs russischer Truppen aus Transnistrien. Beim Gemeinsamen Raum für Bildung und Forschung sind sich beide Seiten einig, das wissenschaftliche Potential zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beider Volkswirtschaften einzusetzen. Eine Grundlage dazu bietet das 2003 abgeschlossene Abkommen über Kooperation in Wissenschaft und Technologie. Im März 2006 konnte ein Abkommen zur Intensivierung der Kooperation bei der Raumfahrtanwendung (Satellitennavigation und -kommunikation und Erdbeobachtung), beim Zugang zum Weltraum und der Weltraumforschung unterzeichnet werden.

Am stärksten hat sich inzwischen der Gemeinsame Wirtschaftsraum entwickelt, wobei die bilateralen Handelsbeziehungen durch eine Asymmetrie gekennzeichnet sind. Zwar ist Russland heute nach den USA, China, der Schweiz und Japan der fünfgrößte Handelspartner der EU. In absoluten Zahlen ausgedrückt erscheint dieser fünfte Platz aber weit weniger eindrucksvoll: Sein Anteil an den EU-Importen beträgt nur 3-5 % und der Anteil an den EU-Exporten nur 2-3 %. Andererseits ist die EU mit einem Anteil von mehr als 50 % derzeit wichtigster Handelspartner Russlands und größter Investor. Allerdings ist das noch im PKA enthaltene Projekt einer Freihandelszone in der road map für den gemeinsamen Wirtschaftsraum nicht mehr enthalten, da Russland kein Interesse mehr daran hat, Handelshindernisse vollständig abzubauen.

Der Energiesektor ist für die Europäische Gemeinschaft nicht nur der wichtigste Bestandteil des Gemeinsamen Wirtschaftsraums, sondern der bilateralen Beziehungen überhaupt. Ein Drittel der Erdölimporte und die Hälfte aller Gaslieferungen stammen entweder aus oder werden über Russland weitergeleitet. Die Energielieferungen bilden somit die tragende Säule der Interessengemeinschaft zwischen Russland und der EU. Zur Jahreswende 2005/06 wurde Russlands Ansehen als stetiger und verlässlicher Partner jedoch durch den Konflikt um Energiepreise für die Ukraine empfindlich gestört. Damals unterbrach Russland die Energiezufuhr an seinen westlichen Nachbarn, was wiederum zu einem Leistungsabfall bei der Versorgung der EU führte. Als Reaktion auf den Missbrauch von Energielieferungen als Druckmittel stieg seit diesen Vorfällen in der EU das Interesse an einer Harmonisierung der Energiepolitik auf Gemeinschaftsebene und eine stärkere Diversifizierung der Lieferstaaten.

Vor dem Hintergrund des zurückliegenden Gaskonfliktes mit der Ukraine wurde in der EU

die Forderung wiederholt, Russland solle endlich die Anfang der 1990er Jahre vereinbarte Internationale Energiecharta ratifizieren. Russland hatte die Charta zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert; und wünscht Korrekturen am Vertragstext. So sieht das Transitprotokoll einen gleichberechtigten Zugang von Unternehmen und Drittländern zu den bislang überwiegend vom staatlichen Monopolisten kontrollierten Gas- und Erdölleitungen vor. Würde die Energiecharta umgesetzt, könnte die EU ungehindert Erdgas aus den zentralasiatischen Republiken beziehen. Russland lehnt es jedoch ab, sein Transitmonopol aufzugeben. Umstritten ist auch die Preisbildung für Erdgas auf dem russischen Inlandsmarkt. Die EU fordert, dass russische Abnehmer den gleichen Weltmarktpreis für Erdgas entrichten.

Das Gipfeltreffen von Lahti (Oktober 2006)

Das sensible Energiethema beherrschte den Sondergipfel EU-Russland im finnischen Lahti. Die dort wiederholte Forderung nach einer Ratifizierung der Energiecharta, nach Garantien für Erdgaslieferungen sowie die Kritik an der Behandlung europäischer Investoren im Energiesektor, wie die Aufhebung einer Fördergenehmigung in Sachalin, an der der niederländisch-britische Konzern Dutch Shell beteiligt ist, wurde von der russischen Regierung zurückgewiesen. Die europäische Seite sprach auch die russische Blockade und Einfuhrverbote gegenüber den Partnerländern der europäischen Nachbarschaftspolitik Georgien und der Republik Moldau sowie den Mord an der regimekritischen Journalistin Politkowskaja an. Dazu hatte das EP 2006 eine Resolution verabschiedet, in der die Ermordung missliebiger Journalisten in Russland als fast routinemäßig kritisiert und die Einhaltung der Menschenrechte als wichtige Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Abkommen bezeichnet wurde.

Jüngste Entwicklungen

Ursprünglich war für den letzten EU-Russland-Gipfel vom 24. November 2006 in Helsinki vorgesehen, dass die EU der Kommission ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen mit Russland erteilt. Polen verlangt jedoch, dass Moskau schon vor der Aufnahme von Gesprächen die Energiecharta ratifiziert und die seit November 2005 verhängten Importbeschränkungen für polnische Agrarprodukte aufhebt.

Nach Art 106 verliert das PKA nach Ablauf von zehn Jahren jedoch nicht automatisch seine Gültigkeit, denn es heißt dort weiter, dass es „automatisch um jeweils ein Jahr verlängert (wird), sofern nicht eine Vertragspartei das Abkommen spätestens sechs Monate vor Ende der Laufzeit schriftlich gegenüber der anderen Vertragspartei kündigt.“

Überschattet wurde der jüngste EU-Russland-Gipfel von der Vergiftung eines weiteren Kremlkritikers. Zum Tod des früheren Geheimdienstmitarbeiters Litvinenko, der seinerseits mit Recherchen über die Ermordung der Regimekritikerin Politkowskaja beschäftigt war, bemerkte der finnische EU-Ratsvorsitzende Tuomioja: „Für die Glaubwürdigkeit des Systems und der Demokratie müssen solche Fälle gelöst werden“, und der Fraktionsvorsitzende der Sozialisten im EP, Schulz äußerte dazu kritisch: „Präsident Putin ist gut beraten, bei der Aufklärung der Vorgänge mit aller Kraft mitzuwirken.“ Sollte sich herausstellen, so Schulz weiter, dass der russische Geheimdienst in die Ermordung Litvinenkos verwickelt sei, wäre dies „ein gravierender Vorgang“.

Annäherung durch Verflechtung?

Die deutsche Ratpräsidentschaft wird somit bei der Fortentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland mit einer ganzen Vielzahl von Problemen konfrontiert. Im September 2006 hat die Bundesregierung die Ziele der Russlandpolitik im Rahmen ihres Konzeptes einer „neuen EU-Ostpolitik“ auf dem informellen Treffen der EU-Außenminister in Lappeenranta ihren europäischen Partnern vorgestellt. Unter dem Motto „Annäherung durch Verflechtung“ soll Russland durch eine engere Anbindung in Politik und Wirtschaft an die europäischen Strukturen herangeführt und verankert werden. Die Bundesregierung will Russland „unumkehrbar“ an Europa binden, und „die Entwicklung dieses großen Landes auf der Basis europäischer Werte unterstützen“. Dabei soll Russlands Engagements in der internationalen Politik durch neue Kooperations- und Integrations-Angebote gefördert und durch stärkere Verflechtung eine wertebasierte Partnerschaft entwickelt werden. Als Ziele werden konkret der Abschluss eines Freihandelsabkommens, der Ausbau der Energiepartnerschaft, engere Beziehungen auf den Gebieten Forschung, Bildung und Kultur sowie der Ausbau der menschlichen und gesellschaftlichen Kontakte genannt. Zudem soll die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geprüft und Moskau in ein internationales Regelwerk einbezogen werden, das die Energiesicherheit als kooperatives Miteinander von Produzenten, Transit- und Abnehmerstaat versteht.

Allerdings bleibt die grundsätzliche Frage, ob Russland sich überhaupt in ein solches verlässliches Regelwerk integrieren will. Die jüngsten Ereignisse verfestigen vielmehr den Eindruck, dass in Russland nicht nur eine Verfestigung autoritärer Strukturen zu konstatieren ist, sondern dass Moskau im Machtbereich der untergegangenen Sowjetunion zunehmend in Konkurrenz zur EU auftritt.

Während Moskau bisher Energielieferungen hauptsächlich gegenüber westlich orientierten ENP- Staaten (wie die Beispiele Ukraine, Georgien und die Republik Moldau belegen) als Druckmittel benutzt, sehen sich nun auch EU-Staaten, die früher Teil des sowjetischen Imperium waren, wirtschaftlichem Druck ausgesetzt. Das im November 2005 verhängte Einfuhrverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Polen, wurde bereits genannt. Seit einem halben Jahr wird nun auch Litauen unter Druck gesetzt. Der russische Ölleitungsmonopolist Transneft stellte im Sommer 2006 die Erdöllieferungen an die litauische Raffinerie in Mazeikiai ein, die das größte Unternehmen des Landes und gleichzeitig die einzige Raffinerie der baltischen Staaten ist. Technische Probleme seien Grund für die Lieferreinstellung, behauptete die russische Seite; litauische Politiker deuten das Vorgehen von Transneft

hingegen als Versuch, eine Übernahme von Mazeikiai durch ein polnisches Unternehmen zu unterlaufen, nachdem russische Unternehmen nicht zum Zuge gekommen waren.

Rückblickend betrachtet haben sich die großen Erwartungen auf eine Demokratisierung Russlands und seine Einbindung in eine neue partnerschaftliche Sicherheitsarchitektur in Europa nur zum geringen Teil erfüllt. Bis heute ist die russische Politik vielmehr von einer Sprunghaftigkeit gekennzeichnet. Immer dann, wenn die russische Regierung mit ihren Forderungen in Brüssel scheitert, bedient sie sich, wie im Fall der geplanten Gasleitung durch die Ostsee, eines „selektiven Bilateralismus“ mit den großen EU-Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien.

Quellen und Literatur

- Entschließung des Europäischen Parlaments über die Pressefreiheit in Russland vom 25. Oktober 2006.
- Margareta Mommsen: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 482-502,.
- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.
- Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.
- Pressemitteilung zum Gipfeltreffen EU – Russische Föderation, 24. November 2006 in Helsinki, in www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1615&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.
- Frank-Walter Steinmeier: : "Wir sollten Russland unumkehrbar an Europa binden", Interview vom 10.11.2006, in: [/www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Interview/2006/11/2006-11-10-interview-steinmeier-faz.html](http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Interview/2006/11/2006-11-10-interview-steinmeier-faz.html).
- Russia's Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010), http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm (geladen am 22.11.2005).
- Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104, Brüssel, den 11. März 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373, Brüssel, den 12. Mai 2004. Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), KOM(2004) 628, Brüssel, den 29. September 2004.
- Christian Meier: Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 52 (2005), 4, S. 19-23.
- Christian Meier: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 20-24.
- Peter W. Schulze: Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2005, 3, S. 152 f.

Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-37426, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de