



Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv?

Die EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag

EDITORIAL

Schlagzeilen machte Russland jüngst vor allem mit schlechten Nachrichten: So haben etwa der Strahlentod des Ex-Agenten Litwinjenko oder die Ermordung der Journalistin Politkowskaja erneut Kritik am russischen Demokratieverständnis laut werden lassen.

Diese Ereignisse trüben nicht nur das Verhältnis des Westens zu Russland, sie beeinflussen auch die Verhandlungen zwischen Europäischer Union und Russland für eine neue „strategische Partnerschaft“. Erklärte Absicht beider Seiten war es, die bisherige vertragliche Basis ihrer Partnerschaft auf ein höheres Niveau zu heben. Doch die unübersehbaren Demokratiedefizite Russlands nähren in der EU Ängste vor einer übergroßen Abhängigkeit von einem solchen Partner.

Die EU befindet sich hier in einem Dilemma: Einerseits ist dieser Nachbar ein wichtiger Handelspartner und Energielieferant, andererseits scheinen die Differenzen in den Wertvorstellungen zuweilen unüberbrückbar. Neben durchaus berechtigter Kritik schwingen bei den EU-Mitgliedern auch alte Ressentiments und Abgrenzungsdemonstrationen ehemaliger „Warschauer Pakt-Staaten“ mit.

Hans-Joachim Spanger beleuchtet die unterschiedlichen Positionen und Wahrnehmungen im russisch-europäischen Verhältnis und zeigt auf, dass eine Abkehr voneinander keine Lösung sein kann. Vielmehr gilt es für die EU, zunächst einen pragmatischen Weg einzuschlagen, ohne dabei die alten Demokratisierungsziele aufzugeben. Diese sollten im Rahmen der neuen Partnerschaft gemeinsam verfolgt werden.

Marlar Kin



Blick in die gleiche Richtung? Die EU und Russland verhandeln um einen neuen Vertrag über eine „strategische Partnerschaft“. Doch die aktuellen Spannungen zwischen den Verhandlungsparteien machen die Aufgaben für Bundeskanzlerin Angela Merkel während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands nicht einfacher.
Bild: Guido Bergmann/picture alliance

Hans-Joachim Spanger

An Russland scheiden sich mal wieder die Geister. Die Auseinandersetzungen mit Belarus über die Preisgestaltung der russischen Energielieferungen – beim Gas konnte wenige Minuten vor Neujahr 2007 eine Unterbrechung der Lieferungen abgewendet werden, beim Öl wenige Tage später nicht – haben im Westen des europäischen Kontinents erneut das Gespenst einer übergroßen Abhängigkeit geweckt. Die Ermordung der Journalistin Anna Politkowskaja in Moskau und die radioaktive Vergiftung des ehemaligen FSB-Agenten und aktuellen Beresowskij-Konfidenten Aleksandr Litwinjenko in London haben zugleich den Eindruck verfestigt, dass Abhängigkeit von diesem Russland einem Flirt mit dem sibirischen

Tiger gleichkommt. Es herrschen folglich alles andere als ideale Bedingungen, um mit den angestrebten Verhandlungen über ein neues Vertragswerk den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland ein neues Fundament zu verleihen.

Aktuelle vertragliche Basis der Beziehungen zwischen Russland und der EU ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Von 1992 bis 1994 verhandelt und durch den ersten Tschetschenien-Krieg erst zum 1. Dezember 1997 in Kraft getreten, läuft es 2007 nach zehnjähriger Geltungsdauer aus. Dies erfordert prinzipiell keine besondere Aufmerksamkeit, denn ohne Kündigung verlängert sich der Vertrag automatisch um jeweils ein weiteres Jahr. Nun haben jedoch sowohl die Union als auch Russland bekundet, ihre Beziehungen als „strategische Partner“ auf eine neue und

damit zugleich auf eine qualitativ höhere vertragliche Stufe heben zu wollen. Die Verhandlungen stellen somit eine nicht ganz unbedeutende Weichenstellung für die beiderseitigen Beziehungen dar. Zugleich aber reflektieren sie auch deren Zustand. Und hier steht es gegenwärtig nicht zum Besten, denn mit den ambitionierten Zielen korrespondiert, dass die Beziehungen zwischen der EU und Russland den wohl tiefsten Stand seit dem Kosovo-Krieg 1999 erreicht haben. Das manifestiert sich nicht allein am Veto, mit dem Polen unter Verweis auf die ausstehende Ratifizierung der Energie-Charta durch Russland sowie seinem Embargo gegen Fleischimporte aus Polen die Einleitung der Verhandlungen zum 1. Januar 2007 blockierte. Es schlägt sich auch in den Differenzen des Tagesgeschäfts nieder, die in zunehmendem Maße Themen und Klima der Gipfeldiplomatie überschatten.

Es ist paradox: Je attraktiver Russland als Wirtschaftspartner der EU wird, umso schneller wächst der politische Abstand. Dabei sind die Differenzen über die innere russische Entwicklung und deren Entfernung von den gemeinsam reklamierten demokratischen Werten sowie die politischen Auseinandersetzungen über die Energiesicherheit nur zwei, wenngleich die beiden herausragenden Themen. Auf sie konzentrieren sich nicht nur die aktuellen Verhandlungsbemühungen, in ihnen bündeln sich *pars pro toto* auch die Dilemmata westlicher Russlandpolitik – bis hin zu der Forderung, von einer „strategischen Partnerschaft“ Abschied zu nehmen. Was damit zu gewinnen ist, erschließt sich jedoch nicht. Im Gegenteil bedarf es nicht neuerlicher Abgrenzung, sondern einer erneuerten Kooperation – mit dem Ziel und im Sinne einer „strategischen Partnerschaft“.

Der Status quo oder das Management der Mehrdeutigkeit

Im Partnerschaftsabkommen wie in den darauf folgenden Dokumenten und Abkommen verbinden sich auf eigentümliche Weise eine Privilegierung und Diskriminierung Russlands durch die Europäische Union. Auf der einen Seite wurde Russland als integralem Bestandteil des europäischen Kontinents ein Grundlagenvertrag angetragen, wie er mit anderen wichtigen Partnern

der EU wie den USA oder der Volksrepublik China nicht existiert. Er folgt in Struktur und Umfang den Europaabkommen, mit denen die EU in den 1990er Jahren ihre osteuropäischen Beitrittskandidaten ausgestattet hatte. Im Unterschied zu diesen fehlt im Partnerschaftsabkommen mit Russland, wie in den nachfolgenden mit anderen GUS-Staaten, jedoch die Beitrittsperspektive. Die umfangreichen und detaillierten wechselseitigen Kooperationsbekenntnisse weisen daher eine deutlich geringere Verbindlichkeit auf, was deklaratorisch dadurch kompensiert wird, dass mit Russland eine „strategische“ und insoweit herausgehobene Partnerschaft angestrebt wird, bisweilen sogar bereits existiert. Dies geschah und geschieht nicht in Anerkennung einer tief gehenden (wirtschaftlichen) Verflechtung oder weit reichender (politischer) Gemeinsamkeiten, sondern auf Grund des „strategischen Interesses“ an der Zukunft Russlands in Europa, wie es die EU in ihrer 1999 verabschiedeten Gemeinsamen Strategie zum Ausdruck brachte. Dies wiederum findet seinen praktischen Ausdruck in einem höchst elaborierten Mechanismus des politischen Dialogs. Er umfasst halbjährliche Gipfeltreffen, ein seit dem Petersburger Gipfel 2003 als „Partnerschaftsrat“ figurierendes Gremium der Fachminister, regelmäßige Brüsseler Botschaftertreffen, ein parlamentarisches Kooperations-Komitee und eine Reihe von Experten-Komitees, die jenseits des 2000 eingeleiteten „Energiedialogs“ indes

nie wirklich zur Geltung kamen. Auch offenbarte der Druck, im kurzen Abstand nur weniger Monate der Öffentlichkeit vorzeigbare Ergebnisse produzieren zu müssen, das Risiko einer Ritualisierung der Gipfeltreffen und einer bloß noch virtuellen Politik, die viel verspricht und immer weniger hält.

War in dieser Ambivalenz zwischen Integrationsgesten und Abwehrreflexen sowie zwischen kollektiver Gleichbehandlung und privilegierter Singularisierung bereits der Keim der bis heute andauernden Konflikte zwischen Russland und der EU über die Raison ihrer Beziehungen angelegt, so ließ das PKA keinen Zweifel daran, dass es sich als Instrument der marktwirtschaftlichen und demokratischen Transformation Russlands begreift und insoweit auch dessen Anpassung an den *acquis communautaire* der EU erwartet. Eine solche Harmonisierung nach den Spielregeln der EU wurde von Russland ursprünglich hingenommen, gleichsam als *Passepartout* zur Beförderung der eigenen wirtschaftlichen und politischen Transformationsziele. Der Stachel im Fleisch der Souveränitätsansprüche war indes schon damals spürbar und hat sich seither zur schwärenden Wunde ausgewachsen. Deutlich wurde dies bereits in den „Strategien“, die zuerst die EU und in der Folge auch Russland 1999 verabschiedeten, um ihren Beziehungen nach der Zäsur des Kosovo-Krieges wieder Profil und Momentum zu verleihen. Die „Gemeinsame EU-Strategie“ war ganz vom erzieherischen Geist des PKA

Im Bild (v.l.n.r.) EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Durao Barroso, Russlands Präsident Wladimir Putin, der hohe Vertreter Javier Solana und Österreichs damaliger Bundeskanzler Wolfgang Schüssel zu Beginn des EU-Russland-Gipfels im Mai 2006 in Sotschi, Russland. Links im Bild ist Präsidentenhund Conny. © by HOPI-MEDIA Medienservice GmbH. A-1030 Wien



getragen, was allerdings nicht sehr weit trug: Auf vier Jahre angelegt, verlief sie sich bis 2004, ohne dass dies größere Aufmerksamkeit geweckt hätte. Russlands Antwort war zwar auf 10 Jahre angelegt, entfaltete aber auch keine größere Wirkung. Jedoch steckte die russische „Strategie“ nach den Erfahrungen mit dem westlichen Unilateralismus auf dem Balkan sehr viel deutlicher die Differenzen zur EU ab. So bekräftigte Russland, nach innen wie außen seine Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bewahren zu müssen und forderte, dass die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU dem strategischen Ziel dienen und dazu beitragen solle, dem NATO-Zentrismus in Europa entgegenzuwirken sowie Russlands führende Rolle innerhalb der GUS zu konsolidieren. Auch habe jegliche Harmonisierung unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit russischer Gesetzgebungsverfahren und seines Rechtssystems sowie unter Wahrung der eigenen Normen und Standards zu erfolgen.

Bekräftigung fanden die russischen Ansprüche einer privilegierten Behandlung durch die EU auch in Gestalt der vertraglich vereinbarten „Road Maps“, mit denen im Mai 2005 die Kooperationsvorhaben in den vier „Räumen“ der Wirtschaft, der Freiheit, Sicherheit und Justiz, der äußeren Sicherheit sowie der Forschung, Bildung und Kultur abgesteckt wurden. Als kurz- und mittelfristiges Instrument der Umsetzung des PKA konzipiert, traten diese de facto an dessen Stelle. Im Zuge der russischen Ablehnung, von der Ukraine bis Marokko unterschiedslos unter die 2003 aufgelegte neue Nachbarschaftspolitik der EU subsummiert zu werden, bekräftigten auch sie, dass Russland in den EU-Außenbeziehungen einen Status sui generis einnimmt. Angesichts der wechselseitigen Integrationsblockade durch die Moskauer Harmonisierungs- und die Brüsseler Erweiterungsverweigerung bleiben deren Koordinaten gleichwohl unbestimmt, mit Folgen auch für die in den „Road Maps“ avisierte Kooperation. So wird das zwischen beiden Seiten kontroverse Thema der Demokratie, im PKA noch prominenter roter Faden, nur beiläufig im zweiten Raum gestreift und zudem über Bekenntnisse zu Souveränität, Sicherheit und Gleichheit konditioniert. Die von der EU eingeforderte Bearbeitung der „frozen conflicts“ in Abchasien, Süd-Ossetien und

Transnistrien beschränkt sich auf vertraute Prinzipienklärungen. Und selbst im Wirtschaftsraum verlieren sich konkrete Vorhaben in einer Unzahl rhetorischer Kooperations- und Dialogverpflichtungen – im PKA wurde immerhin noch eine Freihandelszone in Aussicht genommen.

Ein weiteres Kooperationsfeld erschließt sich mit TACIS, dem EU-Programm zur technischen Zusammenarbeit mit den Staaten der GUS. Hier werden in mehrjährigen Länderstrategie-Papieren sowie zweijährigen nationalen Umsetzungsprogrammen die Harmonisierungspostulate des PKA praktisch ausgefüllt, wenn auch mit deutlich sinkendem Einsatz: So gingen die Mittel der EU seit Beginn des Programms im Jahre 1991 von über 200 Millionen Euro auf heute kaum mehr 60 Millionen Euro kontinuierlich zurück. Und auch wenn sich das Förderinstrument seit 2007 ebenfalls aus der Nachbarschaftspolitik ableitet, so hat die russische Seite angesichts des damit verbundenen Ressourcentransfers bisher jenseits der beständigen Klagen über bürokratische Verfahren der EU, die Selbstbedienung westeuropäischer Consultants und mangelnden Ertrag kaum Vorbehalte geltend gemacht. Tatsächlich scheint es bei der Harmonisierung der Normen und Standards auf russischer Seite eine Art „Two-Level-Game“ zu geben: Während sich die politische Klasse darin gefällt, offiziell auf Gleichheit und Gleichwertigkeit zu pochen, was einseitige Anpassungen von vornherein ausschließt, werden diese auf der technischen Ebene klammheimlich vollzogen.¹ Hier tun die russische Integration in den Weltmarkt und die Aufnahmebedingungen zur Welthandelsorganisation ein Übriges. Allerdings gibt es auch auf dieser technischen Ebene gegenüber der EU Vorbehalte, die etwa die Agrar- und die Arbeitsmarktpolitik betreffen sowie die Ökologie oder die Sozialstandards. Sie sind so manchem neoliberalen Ökonomen in der Moskauer Administration durchaus ein Dorn im Auge – eine Dimension, die bei der öffentlichen Fixierung auf die Phantom-schmerzen der gescheiterten Weltmacht oder auf die vermeintlich sowjetischen Prädispositionen im KGB-Umfeld des russischen Präsidenten leicht aus dem Blick gerät, aber auch in auffälligem Kontrast zum wachsenden Etatismus der russischen Energiepolitik steht.

Der „Energiedialog“ zwischen EU und Russland

Die Europäische Union und Russland verständigten sich am 30. Oktober 2000 auf dem Gipfeltreffen in Paris darauf, einen regelmäßigen Energiedialog mit den Themen Versorgungssicherheit, Energieeffizienz, Infrastruktur, Handel und Investitionen zu installieren. Das europäische Interesse an dem Dialog bestand darin, Russland energiewirtschaftlich enger zu binden, um so die Energiesicherheit des europäischen Kontinents langfristig zu gewährleisten. Russland strebte seinerseits einen besseren Zugang zum europäischen Absatzmarkt an. Die Hauptfragen des Dialoges sind die Liberalisierung des Gasmarktes, eine Reformierung und Integration der russischen Strom- und Transportnetze, sowie die Verbesserung des Investitionsklimas für europäische Unternehmen in Russland und die Kooperation im Bereich der Energieeffizienz.

Der Energiesektor bot, aufgrund der bestehenden engen Verzahnung beider Partner, die größte Möglichkeit zur Vertiefung der Zusammenarbeit und stellte für die EU eine Art Testphase für die Zusammenarbeit auf weiteren Gebieten mit dem Ziel einer Strategischen Partnerschaft dar.

Quelle: http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/index_en.htm

Ein neuer Vertrag? Russische Positionen

Wenn am 30. November 2007 das aktuelle Partnerschaftsabkommen ausläuft, stehen vertragstechnisch verschiedene Optionen zur Verfügung: Es kann gekündigt oder (automatisch um jeweils ein Jahr) verlängert werden, oder es kann durch ein ergänztes Dokument bzw. einen völlig neuen Vertrag ersetzt werden. Hier ist die Grundsatzentscheidung gefallen, denn beim Moskauer Gipfel am 25. Mai 2006 verständigten sich Russland und die EU, einen neuen Grundlagenvertrag anzustreben. Dieser soll, auch insoweit besteht prinzipiell Konsens, die Qualität einer „strategischen Partnerschaft“ zum Ausdruck bringen. Was genau dies bedeutet und welche vertraglichen Regularien dem angemessen sind, ist dagegen weit weniger klar, weder zwischen den Verhandlungspartnern noch bei diesen selbst.

Die russische Grundposition hat Wladimir Putin im Vorfeld des EU-Russland-Gipfels von Helsinki im November 2006 wie folgt umrissen: „Unseres Erachtens muss dies ein knappes, politisch gewichtiges und zukunftsorientiertes Dokument sein, in dem die Ziele und Mechanismen einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU festgelegt werden.“ Außerdem plädierte er dafür, dass „keine Bereiche“ von der „gleichberechtigten strategischen Partnerschaft“ ausgespart werden dürfen und dieser „gemeinsame Bestrebungen und Werte“ zugrunde liegen müssen – letzteres, wie er betonte, unter angemessener Berücksichtigung der „historisch entstandenen Vielfalt der einheitlichen europäischen Zivilisation“. Dabei stehen für ihn zwei praktische Ziele im Mittelpunkt: die Bildung eines „einheitlichen Wirtschaftsraums“ sowie die Gewährleistung einer freien Bewegung der Bürger.²

Auch von Seiten der EU wird die Notwendigkeit betont, die Beziehungen mit Russland mit einem neuen Rahmenvertrag „substanziell aufzuwerten“, und zwar durch „ein gemeinsames Projekt für unsere strategische Partnerschaft“, wie es die EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner am 23. Oktober 2006 in Moskau formulierte.³ Dabei soll das neue Abkommen auch nach Auffassung der EU-Kommission das gesamte Feld der Kooperationsbeziehungen

mit Russland abdecken. Allerdings will sich die EU besonders auf die Vertiefung des Handels sowie auf die Energiebeziehungen konzentrieren, letzteres durch „ausgewogene und wechselseitig bindende“ Verpflichtungen, wie es im Oktober 2006 aus Anlass des informellen Energie-Gipfels mit Russland in Lahti hieß.⁴ Auch soll sich im neuen Abkommen die Verpflichtung auf gemeinsame Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat finden;⁵ verbunden mit der Idee, dass bei Nichtbeachtung das Abkommen auch einseitig ausgesetzt werden könne.

Die Rhetorik der „strategischen Partnerschaft“ verschleiert, dass sich dahinter sehr unterschiedliche und im Zweifel auch kontroverse Verhandlungskonzepte und Zielvorstellungen verbergen. Auf russischer Seite manifestiert sich der strategische Charakter der Beziehungen mit der EU in dem Postulat, Russlands Gleichheit und Gleichberechtigung zu sichern, wenn auch unter Aussparung seiner *domaine reservée* in der GUS. Insoweit besteht in Moskau Konsens. Dieser verliert sich jedoch schnell, wenn das strategische Ziel in den Blick genommen wird. Welchen Platz Russland künftig in Europa und in der Welt einnehmen soll, wird in Moskau nicht nur unverändert prominent debattiert, es gilt auch als eigentlicher Wegweiser für die Verhandlungsstrategie mit der EU. Und hier finden sich alle denkbaren Varianten zwischen einer europäischen und einer asiatischen Orientierung, zwischen Welt- und Regionalmachtambitionen, zwischen Integration und Dissoziation. Entsprechend vielfältig sind die Verhandlungsideen, wobei es zur offiziellen Entscheidung, die Beziehungen mit der EU vertraglich aufwerten zu wollen, im wesentlichen zwei Lesarten gibt.

Für die modernisierungsorientierten Anhänger der europäischen Orientierung, zusammengeschlossen in der Vereinigung für Europastudien, misst sich Gleichberechtigung weniger an diplomatischen Symbolen einer Gleichheit zwischen der EU und Russland als an einer Aufwertung Russlands im Kosmos der EU-Integrationsabstufungen. Gefordert wird daher in Analogie zu den Europaverträgen ein besonderes „Assoziationsabkommen“, in das nicht nur die vier Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Personen und Kapital) aufgenommen werden, sondern prinzipiell auch eine In-

tegrationsperspektive. Diese ist nicht operativ zu verstehen, sondern gilt generell als notwendige Flankierung der Bemühungen um eine demokratische Ordnung, zumal nur dann die EU-Mahnungen zu demokratischer Prinzipientreue glaubwürdig und zielführend seien. Das schließt die erklärte Bereitschaft zur Harmonisierung ein, denn Maßstab der Gleichberechtigung ist nicht Russlands multipolar begründete Unabhängigkeit gegenüber der EU, sondern seine wirtschaftliche und politische Modernisierung im Sinne der Errungenschaften, wie sie die Union verkörpert.⁶

Anders verhält es sich bei den statusorientierten Anhängern der europäischen Richtung, die im Moskauer politischen Establishment weit prominenter vertreten sind. Für sie ist eine Assoziierung Russlands kein Thema, da dies der „außenpolitischen Nomenklatur“ der EU folge und bedeute, dass sich Russland deren bürokratischem Design unterwerfe: „Russland würde freiwillig einen Status als ‚jüngerer Partner‘ beziehen und damit zum Objekt von Inspektionen und Instruktionen werden.“ Gefordert sei vielmehr eine „genuine Integration“ in Gestalt einer Allianz, die „gleiche Rechte“ sowie ein „fundamental neues Vertrauen“ sichere, Russlands „spezielle Rolle in Europa und in der Welt“ zum Ausdruck bringen muss und eine nur „selektive Integration in jenen Wirtschaftsbereichen vorsieht, die beiden Seiten tatsächliche Vorteile bringen können“. Dies geschieht am besten in Gestalt eines Vertrags, der die „Strategische Union“ zwischen beiden Seiten festschreibt und dabei eine „exzessive Betonung“ der Harmonisierung vermeidet. Sie wird zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, muss sich aber auf jene Bereiche beschränken, die Russlands staatliche Souveränität nicht beeinträchtigen.⁷

Dies reflektiert nicht nur das Bemühen, die außenpolitische Autonomie Russlands als eigenständigem Zentrum zu sichern, es bringt auch das fortgesetzte Unbehagen – und bisweilen gar Unverständnis – zum Ausdruck, mit dem Moskau dem Multilateralismus *sui generis* der EU begegnet. Schon bei Putin findet sich der einschränkende Hinweis, dass das „Entwicklungstempo unserer Beziehungen“ auch davon abhängt, ob die EU „eine vorwiegend zwischenstaatliche Vereinigung bleibt oder ob sie übernationale Funktionen bekommt“.⁸ Wo hier Russlands

Präferenzen liegen, ist angesichts seines beständigen Rekurses auf den Bilateralismus unschwer auszumachen. Eine Mitwirkung an den EU-Entscheidungsverfahren, etwa nach dem Muster des NATO-Russland-Rats mit erweiterter operativer Kompetenz, würde den Moskauer Vorstellungen künftiger politischer Konsultationsmechanismen daher am ehesten entsprechen. Ein bilateraler Mechanismus mit den (wichtigsten) Mitgliedstaaten, bevor die EU Beschlüsse fasst, die Russlands Interessen berühren, wäre das Minimalziel.

Solche Vorstellungen der russischen Seite lassen die EU um die Integrität ihrer Entscheidungsverfahren fürchten, zumal ihre Flexibilität angesichts der Dissonanzen ihrer Mitglieder nicht übermäßig ausgeprägt ist, was die Partner im Westen wie im Osten der Union durchaus in ihr Kalkül einzubeziehen wissen. So ist Donald Rumsfelds Unterscheidung zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa auch in Moskau sehr geläufig. Dabei weisen (historische) Ursachen und (aktuelle) Wirkungen zwar auf

die virulenten Abgrenzungsbemühungen der osteuropäischen EU-Neumitglieder, doch lässt auch Russland kaum eine Gelegenheit verstreichen, Öl ins Feuer der Leidenschaften zu gießen. Es ist daher nicht so sehr verwunderlich, dass sich mit Polen das prominenteste der EU-Neumitglieder Ende 2006 der Erteilung des PKA-Verhandlungsmandats verweigert hat, ohne allerdings von anderen nennenswerte Unterstützung zu erfahren.

Zwei Bedingungen formulierte die polnische Regierung. Zum einen forderte sie von Russland die Ratifizierung der Energie-Charta, was insofern ungewöhnlich war, als die EU-Kommission angesichts der russischen Weigerung deren Substanz zum Gegenstand der Verhandlungen über den neuen Partnerschaftsvertrag machen will. Offenbar sah Warschau eine Gelegenheit, auf diese Weise seiner Forderung nach einer „solidarischen Energiepolitik“ der EU Nachdruck zu verleihen, nachdem es die deutsch-russische Ostsee-Pipeline nicht verhindern konnte – nach Auffassung des

„Unser Ziel ist, die Beziehungen zwischen den USA und Russland auf eine neue Ebene der Partnerschaft zu heben. Ich respektiere Präsident Putins Vision für Russland: eines Landes mit Frieden innerhalb seiner Grenzen, mit seinen Nachbarn und mit der Welt, eines Landes, in dem Demokratie und Freiheit sowie der Rechtsstaat gedeihen.“

George W. Bush,
27. September 2003

„Amerika und ganz Europa wünschen sich Russland in der Gruppe der gesunden, vitalen Demokratien. Im heutigen Russland jedoch versuchen die Gegner der Reform, die Errungenschaften des letzten Jahrzehnts rückgängig zu machen. In vielen Bereichen der Zivilgesellschaft – von der Religion und den Medien bis zu den Interessengruppen und politischen Parteien – hat die Regierung die Rechte der Bevölkerung übermäßig und missbräuchlich beschränkt. Andere Aktionen der russischen Regierung sind kontraproduktiv und dazu geeignet, die Beziehungen mit anderen Ländern zu beeinträchtigen. Es dient keinerlei legitimen Interessen, wenn Öl und Gas als Mittel der Einschüchterung oder Erpressung eingesetzt werden, sei es durch die Manipulation der Versorgung oder durch Versuche, den Transport zu monopolisieren.“

Richard Cheney,
4. Mai 2006

EU-Importe und -Exporte im Jahr 2005

		Millionen Euro	Anteil (in Prozent)
Gesamtimporte aus Russland		106.766	
davon:	Energie (Mineralische Brennstoffe)	68.720	64.4
	Chemikalien	3.460	3.2
	Eisen und Stahl	3.013	2.8
	Landwirtschaftliche Produkte	2.440	2.3
	Restliche Produkte (Textilien, Büro- und Telekommunikation, Elektrogeräte, Transportfahrzeuge)	29.133	27.3

		Millionen Euro	Anteil (in Prozent)
Gesamtexporte nach Russland		56.445	
davon:	Elektrogeräte	9.702	17.2
	Chemikalien	8.167	14.5
	Büro- und Telekommunikation	7.793	13.8
	Transportfahrzeuge	5.679	10.1
	Restliche Produkte (Eisen und Stahl, Landwirtschaftliche Produkte, Energie)	25.104	44.4

Quelle: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf, Zugriff: 23.02.2007

polnischen Verteidigungsministers Sikorski immerhin dem Molotow-Ribbentrop-Pakt vergleichbar. Dass sich diese Haltung auch der identitätsstiftenden doppelten Abgrenzung gegenüber Deutschland und Russland verdankt, von der die gegenwärtige polnische Führung inspiriert ist, mag verstärkend gewirkt haben. Zum anderen forderte Warschau eine Aufhebung des russischen Importverbots für Fleischwaren aus Polen, gegen das alternativ die EU ihrerseits Sanktionen verhängen sollte. Zwar hat die EU in Gestalt ihres Kommissionspräsidenten den russischen Einfuhrstopp, der Anfang 2006 gemeinsam mit der Ukraine verhängt worden war, als „unverhältnismäßig“ zurück gewiesen; das konnte die russische Seite jedoch nicht beeindrucken. Diese drohte vielmehr an, nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum 1. Januar 2007 ein generelles Einfuhrverbot aus der EU zu verhängen und machte dabei Schutzmaßnahmen gegen die Schweinepest auf dem Balkan geltend. Dazu kam es nicht, und auch das Embargo gegen Polen dürfte mit Vermittlung der EU alsbald beendet werden.

Angesichts des ohnehin verspäteten und nunmehr weiter verzögerten Verhandlungsbeginns ist in der Praxis entschieden, dass es nach Ablauf des gültigen Partnerschaftsabkommens vorläufig keinen neuen Vertrag geben wird – dafür reicht schlicht die Zeit nicht. Nicht geklärt sind dagegen die zentralen Fragen nach dem Inhalt, und hier zeigen sich zunehmend divergierende Positionen der EU und Russlands, die den Konsens innerhalb der EU auf weitere Belastungsproben stellen.

Vom Instrument zum Ziel: Getrennte Werte versus gemeinsame Interessen?

Auch in einem ganz elementaren Sinne unterscheiden sich beide Seiten bei der Regelung ihrer Beziehungen: Für Russland sind die Ziele entscheidend, für die EU die Instrumente. Während in der russischen Debatte die Hauptfrage ist, wie die Beziehungen mit der EU und deren vertragliche Gestalt in Einklang mit dem – nach wie vor ungeklärten – Selbstverständnis und den Ansprüchen an die internationale Rolle Russlands gebracht werden können, ist es bei der EU umgekehrt. Im Sinne ihrer funk-

tionalistischen Tradition vertraut sie auf die normative Kraft und die sozialisierende Wirkung der kleinen Verflechtungs- und Harmonisierungsschritte, die bisweilen beinharte Vertretung eigener Interessen eingeschlossen. Grundsätzlich setzt daher bei ihr eine „strategische Partnerschaft“ keine gemeinsamen Werte voraus, sondern dient dazu, diese zu erreichen. Gleiches gilt für das gemeinsame Bekenntnis zu demokratischen Werten, das bei allen Defiziten als Referenz für den offiziellen wie den transnationalen politischen Dialog zu dienen vermag.

Nun hat allerdings die zunehmend enge Kooperation mit der EU in Russland bislang keine demokratische Transformationsdynamik auszulösen vermocht. Im Gegenteil dominieren in der westlichen Wahrnehmung ausgesprochen pessimistische Urteile. Die Schwächung demokratischer Institutionen, der Griff des Kreml nach den Perlen der russischen Wirtschaft, der Einsatz der Energieressourcen als politische Waffe, die Unterdrückung freier Medien, die Einmischung in den Nachbarländern oder auch die bürokratische Kontrolle der Nichtregierungsorganisationen verdichten sich zu einem Gesamteindruck, der in grellen Farben gezeichnet mit demokratischen Werten kaum mehr in Einklang zu bringen ist. Der Umgang mit einem solchen Partner strapaziert nicht nur das Selbstverständnis der EU und ihrer Mitglieder, es sind auch Zweifel an der bislang verfochtenen funktionalistischen Logik entstanden. Und es werden deutlicher die Differenzen zwischen jenen sichtbar, die einen durch die Wahrung demokratischer Werte konditionierten Ansatz favorisieren (die osteuropäischen Neumitglieder, Dänemark, Holland und zunehmend auch Großbritannien) und jenen, denen es um die gemeinsamen Interessen in einer strategisch ausgerichteten Allianz geht (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien). Solche Differenzen konnten in der Vergangenheit erfolgreich moderiert werden, auch wenn sich die Kommission schon früher genötigt sah, demokratische Kohärenz anzumahnen, so etwa nach der *carte blanche*, die Silvio Berlusconi im Herbst 2003 auf dem Gipfel in Rom dem russischen Präsidenten für seine autoritären Verdienste ausstellte.⁹ In der öffentlichen Debatte zu den Leitlinien der Russlandpolitik indes erschien die Auseinandersetzung zwischen Werten und



In der Europäischen Union nimmt der Anteil selbst erzeugter Energie ab

Interessen als das herausragende Hindernis – bis hin zu der Frage, ob eine strategische Partnerschaft mit Russland überhaupt noch möglich und sinnvoll sei.

Zwei grundlegende Reports aus dem Jahre 2006 bringen diese Differenz paradigmatisch auf den Punkt: der Report „Engaging with Russia“ für die Trilaterale Kommission¹⁰ und der Report „Russia’s Wrong Direction“ des New Yorker Council on Foreign Relations.¹¹ Dieser wendet sich zwar an die US-Regierung, doch ist seine Argumentation auch in Europa geläufig. Zudem sieht er angesichts des überwältigenden autoritären Trends in Russland nunmehr die Bedingungen gegeben, um einen transatlantischen Konsens herzustellen. Sie bringen ganz unterschiedliche Intentionen, Begründungen und Alternativen zum Ausdruck und verdeutlichen damit die Dilemmata, vor denen jede Russlandpolitik steht.

Zwar sprechen sich beide Reports übereinstimmend dafür aus, das Ziel einer „strategischen Partnerschaft“ fallen zu lassen und sich auf jene Kooperation zu beschränken, die gegenwärtig möglich sei: „pragmatisch“ oder „praktisch“ im ersten, „selektiv“ im zweiten Fall. Doch schon bei der Begründung gibt es gewichtige Unterschiede. Im Trilateralen Report wird strategische Partnerschaft an gemeinsame Werte und ein daraus resultierendes „Niveau des Vertrauens und der Übereinstimmung“ gebunden, das gegenwärtig zwischen Russland und der EU fehle. Um der Gefahr zu entgehen, darüber die eigenen Werte zu kompromittieren, sollten sich beide daher auf praktische Kooperation im Sinne gemeinsamer Interessen konzentrieren: „Im Verlauf der Zeit kann diese Kooperation



... Sie kommt zunehmend aus Russland.
Bild: Stadt Gelsenkirchen

zu einer Konvergenz der Werte beitragen. Europa darf Werte nicht aufgeben; es muss aber die Vorspielung von Werten aufgeben. Aktuell gilt praktisches Engagement, strategische Partnerschaft bleibt die Hoffnung der Zukunft¹².

Der Council-Report verwirft die strategische Partnerschaft dagegen, weil Kooperation die Ausnahme

geworden sei, nicht die Norm, und Partnerschaft daher nicht länger ein realistisches Ziel darstelle: Die eigentliche Herausforderung sei, wie „selektive Kooperation“ – und „selektive Opposition“ – so dosiert werden können, dass mit ihnen „wichtige internationale Ziele“ erreicht werden.

Während der Trilaterale Report für die kooperative Wahrnehmung gemeinsamer Interessen plädiert, um so sukzessive auch gemeinsame Werte entstehen zu lassen, sind für den Council-Report umgekehrt die Werte der entscheidende Maßstab, aus denen gemeinsame Interessen und damit auch Kooperationschancen erwachsen. Ihnen müssten die westlichen Regierungen „weit mehr Gewicht einräumen – öffentlich wie privat,“ denn die innere Entwicklung, als Synonym für die vom Westen proklamierten Werte, entscheide darüber, wie sich Russland nach außen verhalte und damit die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen ermögliche. Dies verbindet sich mit einer ebenso klaren wie eindimensionalen Diagnose, denn auch wenn sich Wirtschaft und Gesellschaft in Russland allmählich modernisieren, entferne sich die russische Politik angesichts der „extrem negativen“ Bilanz der vergangenen fünf Jahre immer weiter vom „modernen demokratischen Mainstream“. Die Autoren des Trilateralen Reports beklagen im Unterschied dazu die alte russische Unübersichtlichkeit und verweisen auf die eklatanten Widersprüche innerhalb Russlands, für die Putin das beste Beispiel sei. Dies mache ein nüchternes und ausgewogenes Urteil nahezu unmöglich und verbiete zudem, sich dem Land wie im Council-Report allein mit einem westlichen Prisma zu betrachten.

So unterschiedlich die Diagnose, so konträr die Rezepte. Im Bewusstsein, dass äußerer Einfluss in seiner Wirkung begrenzt bleiben müsse und um Russland auf dem Weg in die „Familie der demokratischen Nationen“ zu halten, plädiert der Trilaterale Report über die pragmatische Kooperation hinaus für eine weitergehende Verflechtung, im Sinne einer notwendigen „langfristigen Vision“ gar für die Perspektive einer Mitgliedschaft Russlands in NATO und EU. Der Council-Report will dagegen mit seiner angemahnten Demokratisierungsrhetorik, wie den praktischen Vorschlägen in einer konfrontativen Wende, Russland in die vom Westen gezogenen Grenzen verweisen: Gefordert wird eine Beschleunigung der Integration postsowjetischer kooperationswilliger Staaten in den Westen; mehr Unterstützung speziell für Organisationen, die sich (nach dem Muster der farbigen Revolutionen von Belgrad bis Bischkek) demokratischer Wahlen annehmen und eine de-facto-Wiederbelebung der G7.

In der Moskauer politischen Klasse sind beide Reports auf Vorbehalte gestoßen; unter jenen politischen Kräften, die gemeinhin als demokratische Opposition firmieren, haben sie unterschiedliche Adressaten gefunden. Garri Kasparow etwa, der Vorsitzende des „Komitees 2008: Freie Wahlen,“ liegt ganz auf der Linie des Council-Reports. Mit Verweis auf Ronald Reagans harte Linie gegenüber der Sowjetunion und mit dem Prinzipialismus der damaligen Bürgerrechtsbewegungen fordert auch er, dass der Westen seine „Menschenrechtshetorik ernst nehmen“ müsse, indem er „unmissverständlich“ klar mache, „dass Russlands Status als Handels- und Sicherheitspartner sowie als G8-Mitglied in Frage steht, wenn es seinen Niedergang zu einer Diktatur fortsetzt.“¹³ Ganz anders dagegen Grigorij Jabloko, der Vorsitzende der liberalen Partei Jabloko, der sich ähnlich wie der Trilaterale Report gegen westliche Verweigerung wehrt und die Ausarbeitung eines „langfristigen Programms der strategischen Kooperation mit Russland“ einfordert. Dieses müsse zu einer „wirklichen Union der Menschen, Märkte, Kulturen und Systeme“ führen, was demokratische Veränderungen in Russland ebenso einschließe wie eine prinzipielle Absage gegen Versuche, Russland als separaten Pol zu stigmatisieren.¹⁴

Beide skizzierten Positionen müssen sich, aus unterschiedlicher Perspektive, mit Wider-

Weiterführende Literatur

- Jan Brüning, Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der EU 2005-2006. Russlandanalysen Nr. 126, 16.2.2007, unter www.russlandanalysen.de
- Sabine Fischer, Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft. SWP-Studie, Dezember 2006, unter www.swp-berlin.org
- Sergei Medvedev, EU-Russian Relations. Alternative futures. FIIA Report 15/2006, unter www.upi-fiaa.fi.
- Protokolle des zweiten und dritten Gesprächskreises Partnerschaft mit Russland: „EU-Russland-Partnerschaft: Ehrgeizige Ziele - Bescheidene Resultate?“ und „Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen: Ist ein neues Abkommen notwendig?“ FES, Berlin 2006, unter <http://library.fes.de/library/fr-digbib.html>
- Pekka Sutela, EU, Russia, and Common Economic Space. BOFIT Online 2005, No.3, unter www.bofi.fi/bofit
- Heinz Timmermann, Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext. Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2007. S.101-122, unter www.fes.de/ipg

Energieverbrauch und Energieabhängigkeitsquote

(in Millionen Tonnen Rohöleinheit)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nettoeinfuhr (Import minus Export)	0.802	0.830	0.830	0.875	0.907	0.950
Bruttoinlandsenergieverbrauch	1.654	1.694	1.687	1.727	1.747	1.637
Energieabhängigkeitsquote (Nettoeinfuhr dividiert durch Bruttoinlandsenergieverbrauch)	48,9%	49,0%	49,2%	50,7%	52,5%	58,0%

Eigene Berechnungen auf Basis der von Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Zugriff: 23.02.2007) bereitgestellten Daten und der Eurostat Pressemitteilung 126/2006, „Energie in der EU: erste Schätzungen 2005“ vom 21.09.2006.

sprüchen auseinandersetzen, die zugleich die Dilemmata jeder Russlandpolitik markieren. Die Verfechter ungeschmälerter Grundsätze müssen erklären, wie in einer à-la-carte-Partnerschaft gemeinsame Interessen wahrgenommen werden können, wenn gleichzeitig öffentlich Abgrenzung propagiert wird – die gängige Kritik des klassischen Realismus und ein Muster dessen, was im Kalten Krieg als „antagonistische Kooperation“ unter dem Nuklearschirm firmierte. Umgekehrt lassen sich Umfang und Geltungsbereich gemeinsamer Interessen kaum trennscharf von den politischen Werten isolieren: Je weiter diese auseinander klaffen, um so kleiner wird nolens volens die Schnittmenge gemeinsamer Interessen. Dafür bietet die Energiepolitik einiges Anschauungsmaterial.

Diesen Dilemmata entzieht sich bislang allein die Wirtschaft, doch beschränkt sie sich auf die exklusive Wahrnehmung ihrer partikularen Interessen, auch wenn diese immer wieder politisch verallgemeinert werden. Während in der Politik dies- und jenseits des Atlantik die Auseinandersetzung zwischen Engagement und Disengagement wogt, ist die Wirtschaft längst entschieden, weil sie – zumindest kurzfristig – ganz handfest erfährt, dass allein Engagement Chancen eröffnet und dies in beachtlichen Größenordnungen. Das Paradebeispiel optimistischer Erwartungen ist immer noch die Goldman Sachs-Studie vom Oktober 2003, in der prognostiziert wird, dass Russland 2018 Italien, 2024 Frankreich und

2028 Deutschland ökonomisch überholen werde.¹⁵ Angesichts solcher Aussichten pocht die europäische Wirtschaftslobby auf das „enorme Potenzial“ der EU-Russland-Beziehungen, das immer noch stark unterschätzt werde. Zwar mahnt auch sie immer wieder strukturelle Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas in Russland an, doch nur, um das schon jetzt beträchtliche Wachstumspotenzial des „Kraftwerks“ im beiderseitigen Interesse weiter zu steigern.¹⁶

Energiesicherheit mit oder gegen Russland?

Neben der ungeklärten Frage, wie mit den Wertedissonanzen umzugehen ist, hat sich seit der russisch-ukrainischen Energiekrise zum Jahreswechsel 2005/2006 die Energie für die EU immer nachdrücklicher in den Mittelpunkt ihrer Russlandpolitik geschoben. Galt Russland bis dahin als Lösung eines für die EU gewichtigen Versorgungs- und Importproblems, so wird seither der Eindruck genährt, als sei Russland das eigentliche Problem. Die Folge: Auch in diesem quantitativ und qualitativ besonders dichten Kooperationsfeld wachsen in einem atemberaubendem Tempo Abstand und Spannungen. Zwar sind sich beide Seiten im Ziel sicherer Energiebeziehungen einig, doch verfolgen sie zunehmend unterschiedliche Strategien, die auch in anderen Teilen der Welt angesichts unterschiedlicher Interessen

von Konsumenten und Produzenten nicht untypisch sind. Während die EU den Wettbewerb stärken und dazu nationale Grenzen ebenso beseitigen will wie nationale Monopole, geht Russland den umgekehrten Weg einer Konsolidierung seiner Energieförderung in wenigen Großunternehmen, die über staatliche Mehrheitsbeteiligungen zudem direkt öffentlicher Kontrolle und Steuerung unterworfen werden. Diese konträre Ausgangslage wird weiter kompliziert, als die EU überhaupt erst einmal eine gemeinsame Energiepolitik durchsetzen muss, um die bislang exklusiv bilateralen Beziehungen russischer Produzenten mit europäischen Versorgern einer gemeinsamen Regulierung zu unterwerfen. Und sie muss sich darüber verständigen, welchem der konträren Denksätze sie in ihrer Energieaußenpolitik folgen will, einer von Polen favorisierten „Energie-NATO“, die zur Verteidigung gegen die Produzenten auf die Solidarität der Konsumenten pocht oder der von Deutschland dagegen gehaltenen „Energie-OSZE“, die Konsumenten und Produzenten an einem Tisch vereinen will.

Es geht folglich im ersten Schritt um die Herstellung eines „gemeinsamen Verständnisses“ über die Prinzipien der Energiepartnerschaft sowohl innerhalb der EU als auch mit Russland, was sich schon an einer so elementaren Frage wie der Handhabung des Energie-Charta-Vertrages als ausgesprochen schwierig erwiesen hat. Zu Beginn der 1990er Jahre mit begleitenden Transitprotokollen abgeschlossen, folgt er im Wesentlichen den Regeln der Welthandelsorganisation und bestimmt etwa die rechtliche Gleichstellung in- und ausländischer Unternehmen, den Zugang zu den Leitungssystemen sowie internationale Streitschlichtungsverfahren. Zwar hat Russland die Dokumente unterschrieben, nie aber ratifiziert, da vor allem die Aussicht, zentralasiatischen Produzenten den Zugang zu seinem Pipelinesystem nach Westen öffnen zu müssen, schon früh auf Vorbehalte traf. Heute gilt die Energiecharta ähnlich wie die „Production Sharing Agreements“ zur Erschließung neuer Energievorkommen in Moskau als Beispiel jener asymmetrischen Verträge, wie sie nur in den Turbulenzen der 1990er Jahre abgeschlossen werden konnten.

Da der EU bewusst ist, dass der Energie-Charta-Vertrag und insbesondere die Transitprotokolle von Russland – wie übrigens

auch von anderen Energieproduzenten wie Norwegen – auch künftig in der vorliegenden Form nicht ratifiziert werden, sucht sie nun die wesentlichen Prinzipien in das neue Partnerschaftsabkommen aufzunehmen. Generell sollen die neu zu verhandelnden Verpflichtungen den Grundsätzen der Reziprozität, des fairen und gleichen Zugangs sowie gleichen Bedingungen für die beteiligten Seiten folgen, wobei den Prinzipien des Marktes sowie den relevanten Prinzipien des Energiecharta-Vertrages besonders zu berücksichtigen sei.¹⁷ Von russischer Seite ist dies als Versuch, der Energiecharta gleichsam durch die Hintertür Geltung verschaffen zu wollen, bislang zurückgewiesen worden.

Ein weiterer ordnungspolitischer Konflikt bahnt sich über einen neuen Vorstoß an, den die EU-Kommission am 10. Januar 2007 mit ihrer Energiestrategie zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem europäischen Markt initiierte: der eigentumsrechtlichen Trennung von Produktion und Netzbetrieb bei den Energieversorgern der EU. Dies soll, wie die Kommission im November 2006 auf dem Gipfel mit Russland in Helsinki kundtat, auch auf den russischen Monopolisten Gasprom Anwendung finden, dessen Ambitionen, Anteile an Versorgungsunternehmen und Netzen innerhalb der EU zu erwerben, damit ein wirkungsvoller Riegel vorgeschoben würde. Bislang konnte die russische Seite mit dem Anreiz operieren, im Gegenzug den westlichen Unternehmen Anteile an ihren Erschließungsvorhaben zu offerieren, auch wenn diese heute nur mehr als Juniorpartner akzeptiert werden. Interdependenzen, wie sie auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit immer wieder ange-mahnt werden, lassen sich mit derartigen Blockaden jedenfalls nicht herstellen.

Entgegen der von Kommissionspräsident Barroso in Helsinki selbstbewusst geäußerten Erwartung, dass solche Vorschläge mit Sicherheit Eingang in die EU-Strategie finden werden, treffen sie jedoch bereits innerhalb der Union auf den Widerstand jener, die besonders betroffen wären. Das ist nicht zuletzt Deutschland, wo bei den großen Versorgern und Gebietsmonopolisten mit EON und RWE an der Spitze Produktion und Netzbetriebe ebenfalls integriert sind. Und auch der russische Präsident hat mit Verweis auf die fortbestehenden hohen Diskrepanzen der Energiepreise im rus-

sischen Binnen- und Exportmarkt diesen Vorstoß prinzipiell zurückgewiesen und die Verfassung der russischen Unternehmen zur ausschließlich „nationalen Kompetenz“ erklärt, während Gasprom selbst vor Enteignung warnt und das Investitionsklima gefährdet sieht.¹⁸

Eine Assoziierung im strategischen Interesse

Bislang schien es, als ob sich die kaum aufzulösenden prinzipiellen Differenzen zwischen der EU und Russland auf den Wertedissens beschränkten, während andere Kontroversen zwar schwierige Verhandlungen erwarten ließen, aber pragmatische Lösungen erlaubten. Nun hat es allerdings den Anschein, dass die Auseinandersetzungen über das fundamental unterschiedliche Verständnis von Energiesicherheit zum eigentlichen Hindernis aufrücken. Dass Energiesicherheit sowohl für die Konsumenten als auch für die Produzenten anzustreben ist, mag noch Konsens finden; wie dies zu geschehen hat, jedoch immer weniger. Während die EU unter der Devise einer Liberalisierung freie Zugänge sucht und damit auf die Nutzung russischer Pipelines bis Zentralasien und „upstream“ auf die Beteiligung an russischen Erschließungsprojekten drängt, will Russland seinen Unternehmen über Kapitalanteile „downstream“ Zugriff auf die Verteilernetze in der EU sichern. Prima facie wäre dies Ausdruck einer wachsenden Interdependenz, das gilt auf paradoxe Weise jedoch nur einseitig: Was im Westen als Verschränkung der Energieinteressen gedeutet wird – so dass Russland daran gehindert werde, den Gashahn zuzudrehen –, gilt umgekehrt als Versuch Russlands, von den Feldern bis zum Zähler den Energiemarkt zu dominieren, mit dem Risiko wirtschaftlicher Monopolisierung und politischer Instrumentalisierung. Umgekehrt legitimiert sich der Widerstand Russlands gegen ein Ausgreifen der EU als Abwehr von Bestrebungen, einseitig EU-Ordnungsvorstellungen durchzusetzen sowie die asymmetrischen Beziehungen der Vergangenheit fortzusetzen und Russland in der europäischen Randzone eines „Rohstoffappendixes“ zu halten.

Galten bislang die Energiebeziehungen als prominentes Beispiel, wie Interessen

Anmerkungen

- 1 Michael Emerson, Fabrizio Tassinari, Marius Vahl, A New Agreement between the EU and Russia: Why, what and when?, Brüssel (CEPS Policy Brief, Nr. 103), Mai 2006, S. 5f.
- 2 Wladimir Putin, Neue Möglichkeiten für alle Europäer, FAZ, 22. November 2006, S. 12.
- 3 Rede am MGIMO, 23. Oktober 2006, SPEECH/06/623.
- 4 Vgl. dazu Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council: External energy relations – from principles to action, Informal European Council, Lahti, 20. Oktober 2006, S. 4.
- 5 Vgl. dazu die Presseerklärung der Europäischen Kommission über ihre Verhandlungsstrategie mit Russland, Brüssel, 3. Juli 2006, IP/06/910.
- 6 Vgl. Nadezhda Arbatova, Russia-EU Quandary 2007, in: Russia in Global Affairs, Jg. 4, Nr. 2, 2006, S. 100-110.
- 7 Timofei Bordachev, Toward a Strategic Alliance, in: Russia in Global Affairs, Jg. 4, Nr. 2, 2006, S. 113, 115f., 118.
- 8 Wladimir Putin, Neue Möglichkeiten für alle Europäer, FAZ, 22. November 2006, S. 12.
- 9 Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia, COM (2004) 106 vom 9. Februar 2004.

Fortsetzung auf Seite 11

die Werte aus dem Feld schlagen, so offenbaren sich damit in jüngerer Zeit die innigen Verbindungen zwischen beiden – nicht nur, weil die Durchsetzung von Werten ein westliches Interesse darstelle, sondern auch weil Werte die Definition und Durchsetzung dieser Interessen wie die Wahrnehmung der Gegenseite maßgeblich prägen. So diskreditieren in den Augen der EU-Öffentlichkeit die Wertedefizite in Russland seine Interessen in einer Weise, dass jegliche Variante russischer Außenpolitik als Ausfluss dieser Defizite erscheint und daher mit Argusaugen betrachtet wird oder gar von vornherein abzulehnen ist. Das betrifft nicht nur die auseinanderdriftenden Rezepte zur Energiesicherheit, es betrifft auch die Wahrnehmung der jüngsten Energiekonflikte Russlands mit seinen Nachbarn. Mochte der Vorwurf, Moskau setze seine Energie als politische Waffe zur Bestrafung von Dissens oder zur Erzwingung von Loyalität ein, 2005/6 gegenüber seinen westlich gestimmten Nachbarn Ukraine und Georgien noch eine gewisse Plausibilität gehabt haben, so wirkt er 2006/7 gegenüber Belarus nur mehr als hilfloser Abwehrreflex. Offenbar kann nicht sein, was nicht sein darf, denn während sich die westliche Kritik in der Vergangenheit an den russischen Energiesubventionen zugunsten Weißrusslands entzündete und diese als Überlebenshilfe für Lukaschenko sowie als Ausweis autoritärer Neigungen interpretierte, geht es deren Abschaffung durch Moskau heute kaum anders: Dass

zunehmend auch Minsk eine höhere Energiegerechnung präsentiert bekommt, gilt als besonders raffinierter Versuch, Belarus in die Union mit Russland zu nötigen. Dass Russland damit umsetzt, was die EU in ihren WTO-Beitrittsverhandlungen mit Moskau im Mai 2004 als Durchbruch zelebrierte, nämlich die schrittweise Anpassung der Energiepreise an das Weltmarktniveau, sei nur am Rande erwähnt.

Hier manifestieren sich divergierende Wahrnehmungen mit einem beträchtlichen Konflikt- und Eskalationspotenzial. Im Westen werden Russlands wachsende Stärke und Präsenz auf der Weltbühne wie auf dem Weltmarkt immer umstandsloser mit politischer Instrumentalisierung und Machtmissbrauch gleichgesetzt. In Russland wiederum werden solche Vorhaltungen und damit einhergehende Versuche, Abstand zu halten, als Beweis gedeutet, dass der Westen entgegen seiner offiziellen Rhetorik gar kein Interesse an einem starken Russland hat, sondern weit mehr Sympathien für das schwächelnde der Jelzin-Ära hegt. Diese Differenzen verdeutlichen das tiefe Misstrauen, das nach wie vor existiert – und die Risiken, die darin liegen, wenn es nicht sinnvoll bearbeitet wird.

Für die Energiepolitik folgt daraus: So richtig die von der EU beschworene Diversifizierung der Energiequellen und -träger sowie der Transportwege (einschließlich der Ostsee- wie der Nabucco-Pipeline) ist, so falsch ist es, diese als antirussisches Schauspiel zu inszenieren. Bislang ist auf dem für

die EU hier besonders wichtigen Gasmarkt die Abhängigkeit wechselseitig und bei Russland sogar komplett, angesichts des ausschließlich nach Westen ausgerichteten Pipelinennetzes und fehlender Verflüssigungsanlagen. Daran wird sich in den nächsten Jahren kaum etwas ändern. Doch ist auch hier Vorsorge geboten. Man kann nicht auf der einen Seite den wachsenden Nachfragedruck aus China, Indien und den USA beklagen und auf der anderen durch öffentliche Abwehrreflexe die russische Risikovorsorge mobilisieren. Das wäre eine Energiestrategie als *self-fulfilling prophecy*, bei der entgegen sonst gängiger Praxis Interessen fahrlässig den Werten geopfert würden.

Hatte der Westen abgesehen von tief verankerten russophoben Abwehrreflexen anfangs wie Moskau auch Mühe, die Wahrnehmungsmuster des Kalten Krieges abzustreifen, so ist er nun mit einem Paradoxon konfrontiert, das kaum geringere Anpassungsprobleme aufwirft. Zum einen nimmt mit dem wachsenden Gewicht Russlands die außenpolitische Schnittmenge zu, objektiv, weil Russland verstärkt in der Lage ist, eigenständig zu agieren, aber auch subjektiv, weil es in vielem gleichgerichtete Interessen mit der EU hat und deshalb Zusammenarbeit anstrebt, wenn auch nach dem klassischen gaullistischen Prinzip, durch ein eigenes Profil zumindest deklaratorisch unterscheidbar zu bleiben. Andererseits jedoch geht die unübersehbare Stärkung des russischen Staates mit wenig demokratischen Mitteln einher – sei es als Bedingung, sei es bloße Parallelität –, was die Schnittmenge wiederum begrenzt, denn nach gängiger westlicher Auffassung produzieren demokratische Defizite im Inneren zumindest auf längere Sicht Kooperationsdefizite nach außen.

Eine solche Schlussfolgerung ist jedoch ebenso kurzschlüssig, wie sich die Wertedifferenzen komplizierter gestalten: Sich in der Auseinandersetzung über divergierende Werte, wie im Report des Council on Foreign Relations, auf die Addition undemokratischer Phänomene in Russland zu beschränken, ist analytisch fahrlässig, und daraus die praktische Konsequenz prinzipieller Abgrenzung zu ziehen, politisch verantwortungslos. Dafür präsentiert Russland ein zu widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite ist offensichtlich (und wird

Erdgas-, Rohöl-, Flüssiggasimporte in die EU25

(in tausend Tonnen)

		2001	2002	2003	2004
Gesamtimporte: Rohöl, Erdgas und Flüssiggas (aus allen Ländern)		1.073.346	1.100.448	1.145.887	1.190.108
aus Russland	Rohöl	128.574	146.286	162.817	179.595
	Erdgas (RÄQ)	172.538	168.770	182.419	183.312
	Flüssiggas (RÄQ)	412	718	960	963
Gesamtimporte (Öl und Gas) aus Russland		301.524	315.774	346.196	363.870
Anteil russischer Öl- und Gasimporte am Gesamtimport (in %)		28.09	28.69	30.21	30.57

Eigene Berechnungen auf Basis der von Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, Zugriff: 23.2.2007) bereitgestellten Daten. RÄQ = Rohöläquivalente

auch von einsichtigen Kritikern freimütig eingeräumt), dass die Schwächen des Jelzin-Regimes beseitigt werden mussten, um den nahenden Staatskollaps zu verhindern und den Beutezug oligarchischer Clans zu beenden. Auf der anderen Seite wird beklagt, wie dies geschah und damit implizit auch, dass es geschah, denn bisher ist es nicht gelungen, im Unterschied zum praktizierten autokratischen den demokratischen Königsweg zu beschreiben, der eine derart grundlegende Kursänderung ermöglicht hätte. Die bloße Kontrastierung mit der besten aller OECD-Welten hilft da nicht weiter und vernebelt nur, dass es um einen harten (und wie so mancher Auftragsmord illustriert, für einige gar existenziellen) Machtkampf ging, wie er in dieser Form in der westlichen Hemisphäre in dunkler Vergangenheit liegt. Wie beispielsweise soll man öffentliche Zustimmung gewinnen, wenn die Medien in der Hand von Oligarchen mit ihren sehr eigenen Interessen sind (die deren Wirkung in den Wahlkämpfen 1996 und 2000 lebhaft demonstriert haben); und wie soll man auf eine öffentliche Verwaltung und Justiz vertrauen, wenn der Staat keine Gehälter zu zahlen vermag, Interessengruppen dagegen über nahezu unbegrenzte Ressourcen verfügen?

Dem kann entgegen gehalten werden, dass dies nicht die autoritären Verhärtungen in Putins zweiter Amtszeit erklärt – nach der Konsolidierung seiner Macht und des Staates. In der Tat korrespondiert mit der einstigen Zerfallsdynamik durch partikulare Interessen (im kapitalistischen Gewande) heute eine Formierungsdynamik durch nicht minder partikulare Interessen (im gesamtstaatlich-bürokratischen Gewande). Die eigentlich spannende und analytisch wie praktisch offene Frage lautet daher, ob dies durch eine Rekonstruktion der Gesellschaft – sprich: revolutionär – oder aber evolutionär durch die steuernde Hand eines aufgeklärt operierenden Staates aufgelöst werden kann.

Die Verfechter eines öffentlich inszenierten *Russia-bashing* und einer politischen Isolierung Russlands nach dem Muster des Reports für den Council on Foreign Relations setzen, beflügelt durch die farbigen Revolutionen, offenkundig auf den revolutionären Weg. Doch übersehen sie dabei sowohl die Lernfähigkeit der politischen Klasse in Moskau bei der Abwehr als auch

die Risiken für die politische Stabilität im Lande. Und sie verwechseln, wie die nicht übermäßig verheißungsvolle post-revolutionäre Entwicklung in der Ukraine, Georgien oder gar Kirgistan verdeutlichen, *regime change* mit einem bloßen Austausch der politischen Führungen. Diese lassen sich in der Tat beseitigen, nicht aber die strukturellen Bedingungen, die sie hervorbrachten. Sie zu verändern, ist das Ziel der gradualistischen Modernisierungsbemühungen, die gegenwärtig innerhalb der EU noch das Übergewicht und ihren Niederschlag im Report für die Trilaterale Kommission gefunden haben. „Annäherung durch Verflechtung“ lautet deren im deutschen Auswärtigen Amt geprägter Denkansatz, der im Gewande eines „Wandels durch Annäherung“ schon einmal erfolgreich praktiziert wurde. Sein symbolisches Risiko ist die Konnotation mit dem Kalten Krieg, sein praktisches, im Interesse weitgesteckter strategischer Ziele das Puzzle täglicher Erfahrungen falsch zusammen zu setzen und sich zum Komplizen autoritärer Deformationen zu machen, die mit einem aufgeklärt-etatistischen Modernisierungsprojekt nicht mehr in Einklang zu bringen sind. Das Schicksal der meisten Petrostaaten ist hier ein Menetekel, das mit einer Konditionierung der Zusammenarbeit durch demokratische Werte indes auch nicht beherrschbarer wird.

Der neue Partnerschaftsvertrag kann dieses Dilemma nicht lösen, wohl aber konstruktiv zu verarbeiten suchen. Das setzt neben einem krisenfesten Konsultationsmechanismus möglichst umfassende Regelungen und Verpflichtungen voraus, einschließlich der konkreten Festlegung auf gemeinsame demokratische Werte. Ein nur technisches Abkommen nach dem Muster der „Road Maps“ vermag dies nicht zu leisten. Ein solcher Partnerschaftsvertrag wäre nicht nur ein Kooperationsrahmen, sondern auch Referenz und Wegweiser für den politischen und wirtschaftlichen Wandel in Russland, der einer solchen Kooperation nicht geopfert, sondern durch diese befördert werden soll, und zwar über gemeinsame Interessen zu gemeinsamen Werten. Das wirft allerdings die Frage nach der Richtung und damit nach Russlands Platz in Europa auf. Der entscheidende Maßstab war hier bislang die Mitgliedschaft in der EU. Diese ist auf absehbare Zeit kein praktisch relevantes Thema, da eine Erfüllung der Kopenhagener

Fortsetzung von Seite 9

- 10 Robert Lyne, Strobe Talbott, Koji Watanabe, Engaging with Russia. The Next Phase. A Report to the Trilateral Commission, Washington et al. 2006.
- 11 „Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do.“ Report of an Independent Task Force, sponsored by the Council on Foreign Relations, New York, März 2006.
- 12 Lyne et. al., vgl. Anm. 10, S. 118.
- 13 Garry Kasparov, What's bad for Putin is best for Russians, International Herald Tribune, 10. Juli 2006, S. 6.
- 14 Grigory Yavlinsky, We need each other, International Herald Tribune, 13. Juli 2006, S.6.
- 15 Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, Dreaming with BRICs: The Path to 2050, Goldman Sachs (Global Economic Paper, Nr. 99), 1. Oktober 2003. Und bei den Kraftfahrzeugen soll es nach neueren Prognosen bereits 2010 zu Deutschland als bislang größtem europäischen Markt aufschließen.
- 16 „Seizing the Opportunity. Taking the EU-Russia relationship to the next level.“ European Round Table of Industrialists, Mai 2006.
- 17 Vgl. dazu Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council: External energy relations – from principles to action, Informal European Council, Lahti, 20. Oktober 2006, S. 4. Ähnlich auch in dem Strategiepapier der EU-Kommission zur „Energiepolitik für Europa“ vom 10. Januar 2007, Communication from the Commission to the European Council. An Energy Policy for Europe, Brussels, in der Fassung vom 3. Januar 2007.
- 18 So auf der abschließenden Pressekonferenz des EU-Russland-Gipfels in Helsinki am 24. November 2006, vgl. das Transkript unter www.kremlin.ru.
- 19 Rede Romano Prodis „A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability“ auf der 6. ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brüssel, 5/6 Dezember 2002.
- 20 Vladislav Inozemtsev, European Union Should Make the First Move, The Moscow Times, 22. November 2006, S. 9.

Kriterien nicht absehbar ist und da Russland selbst keine Mitgliedschaft anstrebt – jedenfalls nicht zu den unverzichtbaren Konditionen, die es auf eine Stufe mit Lettland oder Polen stellen und deren Examinierung unterwerfen würden. Doch rechtfertigt dies nicht, eine Mitgliedschaft prinzipiell auszuschließen, was im übrigen angesichts der EU-Vertragslage gar nicht möglich wäre. Auch hat die EU mit den letzten Erweiterungsrounden bereits den Rubikon überschritten und Abschied von der ursprünglichen exklusiv homogenisierten Gemeinschaft genommen. Es bleibt abzuwarten, ob sie darüber nicht doch noch Opfer ihrer vergangenen Erfolge wird. Klar ist damit aber auch, dass sie als zunehmend paneuropäische Organisation kaum mehr willkürlich wirkende Grenzen durch den Kontinent ziehen kann, die nicht nachhaltigen Schaden anrichten.

Der Perspektive einer Mitgliedschaft kommt als außenpolitischem Anker eine kaum zu ersetzende Wirkung zu. Sie hat der ehemalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi einst in die Worte gekleidet, dass es allein mit dieser Aussicht den „Reformern“ möglich wurde, „nationalistische Widerstände sowie die Ängste vor Wandel und Modernisierung zu überwinden“.¹⁹ Hier lag und liegt die eigentliche Stärke der Union als *soft power* des demokratischen und wirtschaftlichen Wandels in Europa. Auch wenn solche Reformer in Russland heute kaum mehr wahrnehmbar sind, bleiben deren Ziele und damit auch die von ihnen verfochtene EU-Perspektive relevant

– allein schon, um der russischen Führung das bequeme Argument nationalistischer Abgrenzung zu entziehen, „dass Europa keinen Platz für Russland hat“.²⁰ Nun entfalten langfristige Vorhaben in der Politik nur dann kurzfristige Wirkung, wenn sie mit korrespondierenden Zwischenschritten und im Sinne jener Reformer in Russland konkret mit solchen Instrumenten versehen werden, die Russland bereits jetzt an die EU binden. Eine Assoziierung wäre dafür der geeignete Rahmen, die sukzessive Umsetzung der europäischen Freizügigkeiten das geeignete Mittel. Dies kann bis auf weiteres unter dem Dach der Privilegierung durch eine „strategische Partnerschaft“ geschehen. Sie spiegelt keine falschen Tatsachen vor, sondern verbindet auf einzigartige Weise Ziel und Wirklichkeit. In dieser Ambivalenz hat sie den Charme, das herausgehobene Interesse der EU an Russland zu demonstrieren und Russland darin zu versichern, dass

ihm eine ebenso herausgehobene Stellung gebührt. Und nicht zuletzt: Es gibt kein besseres Placebo für die Phantomschmerzen einer gestrandeten Weltmacht.



Hans-Joachim Spanger (Jahrgang 1953) ist Programmbereichsleiter an der HSFK. Im Projekt „Demokratieförderung als Risikostrategie: die Demokratisierungspolitik der Demokratien“ untersucht er das Beispiel Russlands. Seit 1998 leitet er die Schlangenbader Gespräche, einen hochrangigen deutsch-russischen Gesprächskreis.

er das Beispiel Russlands. Seit 1998 leitet er die Schlangenbader Gespräche, einen hochrangigen deutsch-russischen Gesprächskreis.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332