

spotlight europe

2008/01 – Januar 2008

Den Stau auflösen: Die EU und Russland 2008

Cornelius Ochmann

Bertelsmann Stiftung, cornelius.ochmann@bertelsmann.de

Andrei Zagorski

Moskauer StaatsInstitut für Internationale Beziehungen, zagorski@iair.ru

In den Beziehungen zwischen der EU und Russland knirscht es. Ein neues Partnerschaftsabkommen ist bisher nicht zustande gekommen, die jüngsten Parlamentswahlen boten reichlich Anlass zur Kritik. Und doch gibt es mit dem EU-Reformvertrag und einer neuen polnischen Regierung erste Zeichen der Hoffnung. Die slowenische Ratspräsidentschaft muss nun das neue Partnerschaftsabkommen auf den Weg bringen.

spotlight europe # 2008/01

Stillstand

Seit Ende 2006 bewegt sich wenig in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Weder die finnische noch die deutsche oder portugiesische Ratspräsidentschaft war im Stande, innerhalb der EU einen Konsens über die Aufnahme offizieller Verhandlungen mit Moskau über einen neuen Vertrag herbei zu führen, der das zum 1. November 2007 ausgelaufene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) von 1994 (in Kraft seit 1997) ersetzen soll.

Das PKA wird zwar jährlich automatisch verlängert, solange keine der Parteien es gekündigt hat. Doch das Scheitern der Verhandlungsaufnahme wurde zum Ausdruck der gegenwärtigen Krise in den Beziehungen zwischen der EU und Russland. Die eigentlichen Ursachen der Krise liegen tiefer, und ihre Dimensionen sind grösser als das Scheitern selbst vermuten lassen würde. Besonders wichtig scheint hier die gegenseitige unterschiedliche Wahrnehmung zu sein. Russland wird bis heute von der Mehrheit der EU-Staaten als Problemfall wahrgenommen. Russland dagegen definiert sich nach [sieben Jahren unter Putin](#) wieder als Weltmacht und möchte dementsprechend betrachtet werden.

Der unmittelbarer Anlass für die Verzögerung des Beginns der Verhandlungen war das Veto der polnischen Regierung im November 2006 wegen des im Herbst 2005 verhängten Einfuhrverbotes für die polnischen Fleischprodukte nach Russland. Mittlerweile gibt es seitens des Kremls und der neuen polnischen Regierung positive Signale in dieser Angelegenheit. Allerdings verbinden inzwischen auch weitere EU-Mitgliedstaaten den Beginn der Verhandlungen mit Moskau mit der Regelung ihrer jeweiligen Streitigkeiten mit Russland. Die Zuspitzung der Krise in den russisch-estnischen Beziehungen im April-Mai 2007 sowie der wachsende Unmut über die Beziehungen mit Russland innerhalb der EU resultierten im Mai 2007 in einer Demonstration der Solidarität der Europäischen Union mit ihren Mitgliedstaaten gegenüber Moskau. Dies wiederum verhinderte Fortschritte in der

Soviel die partikularen Streitigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und Russland für diese Staaten und die Gemeinschaft bedeuten, sowenig lässt sich der gegenwärtige Stillstand im EU-Russland Verhältnis dadurch erklären und darauf reduzieren. Alles in allem gibt es derzeit aber insbesondere innerhalb der Union keinen Konsens über die Ziele der Beziehungen zu Russland. Eine Reihe von Staaten ist gegen eine „Partnerschafts-Politik“ gegenüber Russland und fordert eine Revision dieser Politik. Sie hinterfragen den Sinn einer strategischen Partnerschaft mit Moskau und wollen stattdessen mehr Rückversicherung und Solidarität durch die Europäische Union als mehr Verflechtung und umfassendes Engagement mit und in [Russland](#).

Der Sinn der strategischen Partnerschaft wird inzwischen nicht allein von den Mitgliedstaaten hinterfragt, die ein schwieriges Verhältnis mit Russland haben. Die Debatte läuft quer durch die ganze Union. Die kritischen Stimmen werden in fast allen Mitgliedstaaten lauter. Insbesondere der Duma-Wahlkampf und dessen Beeinflussung durch staatliche Stellen, wie auch die Gleichschaltung der staatlichen Medien verschärfen die russlandskeptische Stimmung.

Der Stillstand ist zu einem Gutteil Russland anzulasten. Nachdem klar wurde, dass Moskau sein Ziel nicht erreichen kann, den neuen Vertrag mit der EU noch während der zweiten Amtszeit Putins zu unterschreiben, zeigte es wenig Bereitschaft, mit seinen Opponenten Kompromisse ein zu gehen. Stattdessen zog es sich von den Verhandlungen zurück und konzentrierte sich auf das bilaterale Verhältnis mit den gegenüber Russland freundlich gesinnten „bewährten Partnern“ wie Deutschland, Italien oder Frankreich.

Das Fazit der Entwicklungen der letzten zwölf Monate ist unerfreulich. Abgesehen von kleineren taktischen Fortschritten im Dialog

Streitfragen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Russland

	Polen
Einfuhr der Fleischprodukte nach Russland seit Herbst 2005 verboten	
	Litauen
Öllieferungen über die 3 km lange Abzweigung der „ Druschba “ Pipeline seit August 2006 wegen Havarie unterbrochen	
	Estland
Politischer Druck und Handelseinschränkungen nach der Verlegung des sowjetischen Kriegsdenkmals in Tallinn in einen Kriegsfriedhof (2007)	
	Großbritannien
Kontroverse über die Auslieferung des am Mord an Litvinenko verdächtigen Lugowoj sowie über die Fortführung der Morduntersuchung in Russland (2007)	
Großbritannien, Polen, Litauen, Estland, Lettland, Schweden und Dänemark	
Kontroverse über den Bau der Ostseepipeline , d.h. zunächst wirtschaftliche aber zunehmend auch ökologische Aspekte. Auseinandersetzung mit BP und Shell über den Anteil und Einfluss der Konzerne an den neuen Gasfeldern in Sachalin und Kovykta. Sicherheit der Energielieferungen im Falle von Spannungen mit Ukraine und Belarus.	

Regelung der offenen Fragen im EU-Russland Verhältnis während des regulären halb-jährigen Gipfeltreffens in Samara (Russische Föderation) in Mai 2007.

über die Ausgestaltung der vier gemeinsamen Räume, gibt es kaum Bewegung bei den offen gebliebenen Fragen. Dies gilt unter anderem für das Hinauszögern der endgültigen, eigentlich schon 2006 beschlossenen Zusage Russlands, den europäischen Fluggesellschaften freie Überflugrechte des russischen Luftraums zu gewähren. Dies gilt für den mangelnden Fortschritt bei der Regelung letzter noch offener Fragen, die den Beitritt Russlands zur WTO behindern. Dies gilt aber insbesondere für die ausbleibende Regelung der Kooperation zwischen der EU und Russland im energiepolitischen Bereich, für eine Regelung für die Auslandsinvestitionen, aber auch für die EU-Russland-Kooperation bei der Regelung internationaler Krisen und Konflikte, insbesondere in der Kosovo-Frage.

Die gegenseitigen Irritationen wachsen, der Beziehungsstau löst sich nicht auf, er wird sogar noch dichter. Aber es nützt keiner Partei, den Stau weiter anwachsen zu lassen. Das krisenbehaftete EU-Russland Verhältnis verlangt nach einem Neuanfang. Dazu gilt es seine Konturen neu zu definieren.

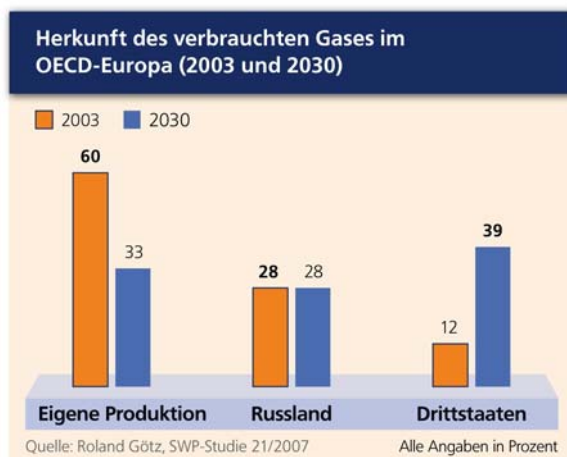
II

Grundzüge einer neuen EU-Russland-Politik

Zunächst müssen die EU-Mitgliedstaaten ihr gemeinsames Interesse definieren und einen Konsens darüber finden, wie Weiterführung und Ausbau der Partnerschaft(en) mit Russland aussehen soll. Das wäre die Aufgabe der kommenden Ratspräsidentschaften.

Die Anhäufung der kontroversen Fragen in den gegenseitigen Beziehungen ist kein Grund, ganz auf Verhandlungen zu verzichten. Die Kontroverse muss vielmehr auf dem Verhandlungswege ausgetragen, und eine Lösung vertraglich geregelt werden. Dabei geht es auch um Mechanismen für die Schlichtung und Regelung bei weiteren Streitigkeiten.

Die Europäische Union und Russland müssen sich darauf verständigen, wo und wie sie gemeinsam ihre Aufgaben angehen. Die auf der Hand liegenden Herausforderungen für das gegenseitige Verhältnis sind in der jüngsten Kontroverse identifiziert werden.



- Die Europäische Union und Russland müssen ihre Partnerschaft und Kooperation im essentiellen Bereich der [Energiepolitik](#) neu definieren und vertraglich regeln. Es hilft wenig, diesen Bereich auf die vereinfachende Fragestellung zu reduzieren, ob Europa mehr oder weniger an Abhängigkeit von Energielieferungen verkräften kann und soll. In einer objektiven Analyse stellt sich die Frage gar nicht. Denn auf der einen Seite soll nach Prognosen der Anteil der russischen Energieträger am europäischen Verbrauch auch bei steigenden Gaslieferungen kaum wachsen, dafür aber der von Drittstaaten.

„Partnerschaft in der Energiepolitik definieren.“

Energiekooperation mit Russland ist nur ein Teil der Lösung auf der europäischen Seite. Gleichzeitig werden die Europäische Union und Russland auf längere Sicht energiepolitisch aufeinander angewiesen sein und diese Abhängigkeit wird auch gegenseitig bleiben. Sie soll und muss neu geregelt werden.

Die Europäische Union und Russland müssen sich auch auf gegenseitig akzeptable und reziproke Regeln der Zulassung und Liberalisierung der gegenseitigen Investitionen und auf den Schutz der Investorenrechte verständigen. Die gegenwärtige Verhärtung der Politik gegenüber ausländischen Investitionen in Russland wie in der EU schadet der weiteren wirtschaftlichen Verflechtung. Die transparent agierenden russischen Unternehmen sollen nicht weniger Investitionsrechte und -möglichkeiten innerhalb der Europäischen Union genießen dürfen, als die europäischen Unternehmen in Russland. Hier ist das Prinzip der reziproken Gleichstellung und der Rechtsicherheit wichtig. Gerade in diesem Bereich ist der Bedarf an einer EU-weiten Vertragsregelung statt nationaler Alleingänge am deutlichsten erkennbar. Die europäische Wirtschaft ist an einer Vertiefung der Kooperation interessiert und setzt sich dafür bei den nationalen Regierungen und der EU-Kommission ein.

„Russland bleibt ein strukturell schwaches Land.“

Dies ist für Moskau wichtig. Denn die wirtschaftlichen Erfolge Russlands im letzten Jahrzehnt sind nicht allein aus eigener Kraft erreicht worden. Sie wären undenkbar ohne die westlichen Investitionen und Know How Transfers, aber auch ohne die massive Kreditaufnahme im Westen und in erster Linie in Europa. Zum 1. Juli 2007 stieg die Auslandsverschuldung Russlands (inzwischen mehrheitlich durch private Kreditaufnahme) auf 385 Milliarden US Dollar und ist mit den akkumulierten Reserven des russischen Staates vergleichbar (406 Milliarden zum 1. Juli 2007). Russland bleibt ein strukturell schwaches Land, das für seine Modernisierung weiterhin und auf lange Sicht auf europäisches Kapital und Know How angewiesen bleibt.

- Die EU und Russland sollten sich auf Grundsätze und Verfahren der gemeinsa-

men internationalen Krisenregelung einigen. Weder die EU noch Russland (und auch nicht die USA) haben ausreichende Ressourcen, um alleine die Probleme der regionalen und internationalen Sicherheit zu lösen. Gerade in diesem Bereich aber sind die bisherigen Gespräche zur Ausfüllung der vier gemeinsamen Räume am wenigsten fortgeschritten. Die Kosovo-Frage ist dabei für die EU von besonderer Bedeutung. Nach dem Rückzug der USA vom Balkan ist dies eine besondere Herausforderung für die EU.

Die Europäische Union und Russland dürfen es nicht zulassen, dass sich ihre tatsächlichen und potentiellen Divergenzen in der gemeinsamen Nachbarschaft – in Osteuropa und im Südkaukasus – störend auf das Gesamtverhältnis zwischen ihnen auswirken. Hier kommt der Zentralasienstrategie der EU besondere Bedeutung zu, die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft entwickelt



wurde. Man sollte es sich zum Ziel setzen, auf mehr Abstimmung und Kooperation zwischen der EU und Russland in der gemeinsamen Nachbarschaft und in Zentralasien hin zu arbeiten.

Die Europäische Union und Russland dürfen sich die Chance zum Ausbau ihrer Partnerschaft nicht entgehen lassen. Diese Chance ist unter anderem damit zu begründen, dass

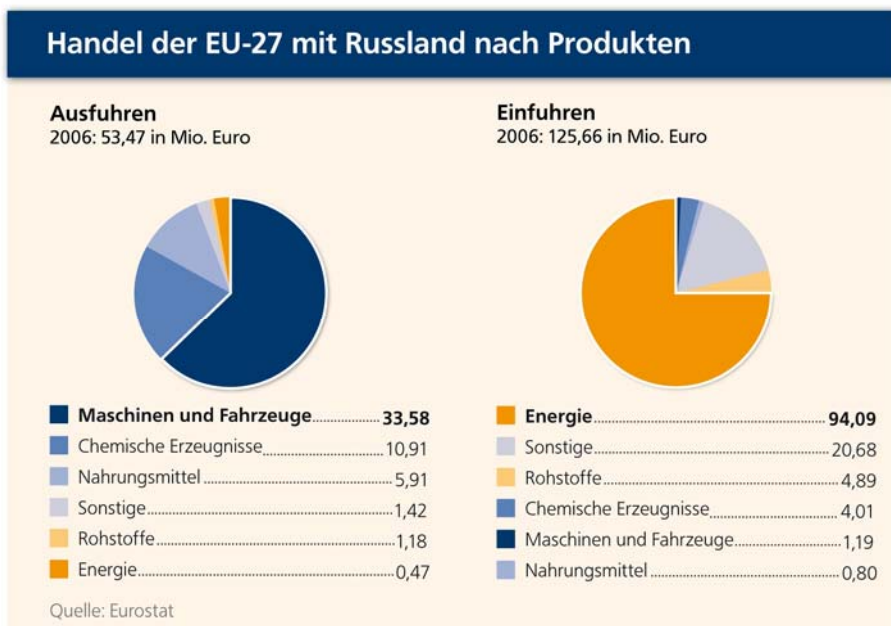
Russland in den letzten acht Jahren durchaus bereit und willig gewesen ist, die EU als einen an Bedeutung gewinnenden und einheitlichen Partner zu sehen und zu akzeptieren, gleichzeitig aber auch den Anspruch hat, als

Entscheidungsträger in der EU und auch in Russland müssen den Unterschied zwischen einer auf gemeinsamen Werten und einem auf gegenseitige Verständigung und Abstimmung beruhenden Multilateralismus, sowie einer auf reinen

Interessensausgleich und die Betonung der eigenen Souveränität abzielenden Partnerschaft erkennen.

Sollte Moskau diese Grenze nicht überschreiten wollen, kann es von der EU nicht gezwungen werden. Zugleich darf es aber keine grundsätzliche Absage jeglicher Art von Partner-

schaft mit Moskau in den für beide Seiten (lebens)wichtigen Bereiche geben.



ebenbürtiger Partner akzeptiert zu werden. Die Analyse der letzten Gipfeltreffen zwischen Russland und EU-Präsidentschaft ist das beste Beispiel dafür. Standen noch Ende der neunziger Jahre vor allem wirtschaftspolitische Themen auf der Tagesordnung, sind mittlerweile sicherheitspolitische Aspekte der Kooperation auf die Agenda. Die Implementierung des EU-Reformvertrages wird diese Tendenz noch verstärken.

„Moskau und Warschau nähern sich an.“

Die in den letzten Jahren zunehmende Kritik an Demokratiedefiziten und an der divergierenden Wahrnehmung der sicherheitspolitischen Entwicklungen (etwa in Fragen der NATO-Osterweiterung, der europäischen Rüstungskontrolle oder der Kosovo-Regelung) ist kein Argument gegen eine Vertiefung der Partnerschaft mit Russland. Sie hilft dagegen, die Grenzen dieser Partnerschaft nüchtern zu erkennen. Eine Partnerschaft mit Russland darf auf keinen Fall die Unterschiede zwischen Russland und der EU leugnen oder überdecken.

III

Voraussetzungen für den Neuanfang

Jüngste Entwicklungen schaffen günstigere Voraussetzungen, den Stillstand zu beenden. Das verdeutlichen drei Entwicklungen:

Erstens: Der Reformvertrag von Lissabon hat den Weg für die notwendige institutionelle Anpassung und Straffung der EU frei gemacht. Das Ergebnis wird eine handlungsfähigere Union mit einer kohärenteren Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sein. Die Bedeutung des Reformvertrages für das Verhältnis der EU mit Russland soll weder über- noch unterbewertet werden. [Der neue Vertrag](#) befreit die Union nicht von dem Zwang, sich auf eine konsensfähige und zukunftsweisende Politik einigen zu müssen. Doch auf Grundlage des Vertrags von Lissabon können

neue Impulse zur Konsensbildung innerhalb der EU ausgehen.

Zweitens: Die russischen Parlamentswahlen haben der Regierungspartei „Einiges Russland“ den erwarteten überwältigenden Sieg eingebracht. Die neuen Machtverhältnisse in Moskau werden aber erst mit den Präsidentschaftswahlen im März endgültig geklärt. Die Staatsführung Russlands wird sich dann wieder dem politischen Tagesgeschäft zuwenden können und gegenüber den für die Wahrnehmung russischer Interessen erforderlichen Kompromisslösungen offener werden. Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und Russland wird auf die Tagesordnung der russischen Politik zurück kommen.

Drittens: Nicht zuletzt der Regierungswechsel in Polen im November 2007 verhilft den EU-Russland Beziehungen zu einem Neuanfang. Denn das Veto der früheren Kaczynski-Regierung gegen die Eröffnung der offiziellen Verhandlungen mit Russland hatte der Krise den symbolischen Anstoß gegeben. Nun setzt sich die neue Regierung in Warschau das Ziel, das russisch-polnische und damit auch das [russisch-europäische Verhältnis](#) zu verbessern. Moskau und Warschau zeigen, dass sie sich wieder aufeinander zu bewegen wollen. Diese durchaus positiv zu bewertende Entwicklung kann die formellen Stolpersteine für die Diskussion über die Weiterentwicklung der EU-Russland Beziehungen aus dem Weg räumen.

IV

Erste Schritte

Die Verzögerung der Aufnahme der offiziellen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und Russland über einen neuen Vertrag war zwar nicht die Ursache des gegenwärtigen Stillstands, wurde aber zu dessen Symbol. Deshalb hat der Beginn der Verhandlungen eine besondere Bedeutung bei der Überwindung der jüngsten Krise. Die EU, ihre Mitgliedstaaten und Russland dürfen sich

die günstigen Voraussetzungen für die Weiterführung des Dialogs nicht entgehen lassen. Der erste Schritt muss die Aufnahme der offiziellen Verhandlungen über einen neuen Vertrag im Jahr 2008 werden.

Dem russischen Wahlkalender Rechnung tragend hat man das üblicherweise im Frühjahr stattfindende halbjährige reguläre Gipfeltreffen der EU mit Russland auf Juni 2008 verlegt. Dem Treffen wird eine besondere Bedeutung bei der Bewältigung der gegenwärtigen Krise zukommen, auch wenn die offiziellen Verhandlungen zwischen der Union und Russland erst in der zweiten Jahreshälfte unter der französischen Ratspräsidentschaft beginnen können.

„Slowenien in der Verantwortung.“

Die slowenische Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte von 2008 steht daher vor der großen Aufgabe, innerhalb der EU einen Konsens über die künftige Russlandpolitik herbeizuführen. Und nicht zuletzt muss sie die Verhandlungen selbst vorbereiten. In dieser Hinsicht kann der kleine EU-Staat auf große Erfahrungen zurück greifen, hatte es doch in der Vergangenheit schon Treffen zwischen dem russischen und amerikanischen Präsidenten in schwierigen Zeiten organisiert.

Weiterführende Literatur:

Lutz Güllner, Auf dem Tiefpunkt? Die EU-Russland-Beziehungen brauchen neue Impulse, in: Thema aus Brüssel, FES Juli 2007.

Marcin Kaczmarek, Eugeniusz Smolar, The European Union and Russia 2004-2007, Center for International Relations, Warsaw, 03/2007.

Iris Kempe, Beyond bilateralism. Adjusting EU-Russian relations, CAP Aktuell, 12.9.2007.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Russia, the EU and the Baltic States. The Future of Partnership and Cooperation: Interests, Concepts, Implementation. Moscow, Vilnius, 2007.

Cornelius Ochmann, Die polnisch-russischen Beziehungen im Kontext der neuen Ostpolitik der Europäischen Union, Russlandanalysen 123/26.01.2007

Andrei Zagorski, Negotiating a new EU-Agreement, Lejins Atis The EU common foreign and security policy toward Russia: The partnership and cooperation agreement as a test case, Riga 2006.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2007/09

Was jetzt? Eckpunkte einer neuen Kosovopolitik der EU

Armando Garcia-Schmidt, Dominik Tolksdorf

spotlight europe # 2007/08

Europas Finanzen –
Das alte System ist ausgereizt
Wolfgang Schüssel

spotlight europe # 2007/07

Den Weisen einen Rat
*Matthias Chardon, Dominik Hierlemann,
Sarah Seeger*