

Timmermann, Heinz

**Research Report**

## Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden?

SWP-Aktuell, No. 12/2002

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security  
Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Timmermann, Heinz (2002) : Strategische Partnerschaft: Wie kann die  
EU Rußland stärker einbinden?, SWP-Aktuell, No. 12/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik  
(SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254369>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your  
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial  
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them  
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise  
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open  
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you  
may exercise further usage rights as specified in the indicated  
licence.*

## Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden?

Heinz Timmermann

Am 28. Mai 2002 findet in Moskau das turnusmäßige Gipfeltreffen von EU und Rußland im Rahmen ihres Vertrags über Partnerschaft und Kooperation statt. Beide Seiten demonstrieren großes Interesse, ihre bereits heute engen Beziehungen weiter zu vertiefen. Als wirtschaftlich stärkster Faktor und politisch treibende Kraft beim Zusammenwachsen Europas spielt Deutschland eine Schlüsselrolle, wie zuletzt das Treffen Schröder-Putin im Rahmen des Petersburger Dialogs in Weimar (April 2002) vor Augen führte. Rußland gibt zu erkennen, daß es in seinen Außenbeziehungen der europäischen Richtung tendenziell Vorrang vor allen anderen Richtungen einräumt. Vom Moskauer Gipfel werden neue Impulse erwartet, die zur Überwindung der auffälligen Diskrepanzen zwischen ambitiösen Absichtserklärungen in den Dokumenten und deren mangelnder tatsächlicher Implementierung beitragen sollen.

Rußland ist – so die vorherrschende Ansicht auf dem Alten Kontinent – ein europäisches Land, aufgrund seiner geographischen Ausdehnung nach Asien und seiner spezifischen Entwicklung in der Periode des Sowjetkommunismus allerdings eines spezifischen Typs.

### Interessen der EU

Die erweiterte EU wird mit Rußland eine gemeinsame, 2000 km lange Grenze haben. Erinnerung sei hier daran, daß 75 Prozent der Einwohner Rußlands im europäischen Teil des Landes wohnen. Vor diesem Hintergrund ist die EU bestrebt, Rußland in einen dynamischen Prozeß einzubinden und als strategischen Partner zu gewinnen, soweit

Rußland selbst hierzu bereit und in der Lage ist und soweit sich dies mit den Grundwerten und Ordnungsvorstellungen der EU vereinbaren läßt.

Das Interesse der Union an einer solchen Strategie der Einbindung liegt auf der Hand. Stichwortartig seien nur die folgenden Punkte genannt: So oder so werden die Entwicklungen in Rußland schon aufgrund seiner Größe und seiner Potentiale das Geschehen im übrigen Europa beeinflussen. Als Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat Rußland dort Vetorecht. Ohne Rußland gibt es kein UN-Mandat für Friedenssicherung und Krisenmanagement, zum Beispiel im Nahen Osten. Ohne Rußland lassen sich viele Konflikte in Europa und seinem Umfeld

nicht oder nur schwer regeln – verwiesen sei hier beispielsweise auf die Entwicklungen im früheren Jugoslawien.

Im Wirtschaftsbereich sind die Chancen der Zusammenarbeit EU–Rußland noch längst nicht ausgeschöpft. Das gilt für die Kooperation auf den Feldern Handel und Modernisierungsinvestitionen ebenso wie für die Perspektiven einer umfassenden Energiepartnerschaft. Auch braucht Europa das Engagement Rußlands, um den Risiken von Umweltzerstörung und nuklearen Katastrophen mit ihren Auswirkungen auf ganz Europa entgegenzuwirken. Das gleiche gilt schließlich – nach dem 11. September mehr denn je – für die Bekämpfung von internationalem Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Drogenhandel und die Eindämmung unkontrollierter Migration.

In diesem Grundinteresse wurzelt die mehrdimensionale Partnerschaftspolitik der EU gegenüber Rußland (Politik, Wirtschaft, Sicherheitspolitik, Umweltschutz, Kultur). Sie ist auf Dauer angelegt und erfaßt alle Ebenen (lokal, subnational, national, supranational). Damit unterscheidet sie sich ganz wesentlich von dem selektiven Ansatz der USA, der eher eindimensional (auf Rüstungsaspekte und Terrorismusbekämpfung) angelegt ist und konjunkturellen Schwankungen unterliegt (heftige Ausschläge zwischen Angeboten zur Partnerschaft und einem Verhalten des Ignorierens). Vorerst kann die EU zwar noch nicht als vollgültig integrierter Akteur auftreten: Denn noch unterliegt die Außen- und Sicherheitspolitik den Gesetzen des intergouvernementalen Handelns. Gleichwohl gewinnt die EU mittlerweile auch politisch und sicherheitspolitisch an Gestaltungskraft: Ihre Schlüsselrolle bei der Neuordnung Europas im Prozeß der Erweiterung unterstreicht dies ebenso wie die rasche Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

## **Rußlands Interessen**

Vor diesem Hintergrund bildet gerade das Verhältnis zu Rußland ein zentrales Feld, auf dem sich die EU als internationaler Akteur weiter profilieren kann. Die Chancen hierfür sind um so größer, als sich auch in der russischen Führung – nicht erst seit dem 11. September – die Tendenz erkennen läßt, in den internationalen Beziehungen gerade der europäischen Richtung einen hohen Rang einzuräumen. So versteht sich Rußland mehr und mehr als europäisches und nicht länger als euro-asiatisches Land. Neoimperiale Verhaltensmuster, wie sie noch unter Jelzin insbesondere im GUS-Bereich gepflegt wurden, machen unter Putin zunehmend einer pragmatisch orientierten Interessenpolitik und einer realistischen Einschätzung der relativ geringen eigenen materiellen Ressourcen Platz (das Bruttonationalprodukt Rußlands ist demjenigen von Belgien oder Mexiko vergleichbar). Vorrang erhalten die innere und hier insbesondere die Wirtschaftsmodernisierung sowie die Eingliederung des Landes in die internationale wirtschaftliche Arbeitsteilung (Stichwort: Ökonomisierung der Außenpolitik). »Modernisierung durch Europäisierung« – so lautet, überspitzt formuliert, die Devise Putins.

In den Außenbeziehungen wird jeglichem ideologischem Messianismus eine Absage erteilt, sei es in Form kommunistischer Umwälzung, aggressiv-imperialer Expansion oder panslawistischer Integration. Solche Triebkräfte, die das Land im 20. Jahrhundert in eine für Rußland historisch ungewohnte Isolierung gedrängt hatten, weichen der Suche nach internationaler und insbesondere europäischer Partnerschaft. Hinzu kommt: Auch das starre Multipolarismus-Konstrukt Primakows verliert zunehmend an Relevanz zugunsten der Einsicht, daß die globalisierte Welt immer mehr von wachsender gegenseitiger Abhängigkeit der Staaten, von Multilateralismus statt von Multipolarismus gekennzeichnet ist. Rußland brauche die EU nicht weniger als die EU Rußland, so kürzlich Außenminister Iwanow in St. Petersburg.

Schließlich rückt auch die traditionelle Moskauer Politik in den Hintergrund, Keile in das transatlantische Bündnis zu treiben; die transatlantische Verankerung der sich erweiternden EU und ihrer Mitgliedstaaten wird von Moskau zunehmend akzeptiert. Die Verdichtung der Beziehungen Rußlands zur ESVP widerspreche nicht der Entwicklung von Beziehungen zur NATO, so der Stellvertretende Außenminister Meschkow im März 2002. Handele es sich doch um parallele und nicht um sich wechselseitig ausschließende Prozesse.

Damit trägt die neue russische Führung realistischerweise folgendem Umstand Rechnung: Voraussetzung für eine Verdichtung der Partnerschaft EU–Rußland ist die grundsätzliche Loyalität der Europäer gegenüber den USA. »Jeder Versuch, die EU von den USA abzuspalten, würde sich negativ auf den europäischen Handlungsspielraum auswirken und könnte letztlich nur zu einer Isolierung Rußlands in Europa führen« (Peter Schulze, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Moskau). Statt dessen könnte sich global ein strategisches Dreieck USA–EU–Rußland herausbilden (z.B. im Hinblick auf Regelungen in den Nahostkonflikten). In diesem Rahmen würden die EU und Rußland beim Aufbau einer gesamteuropäischen Binnenstruktur als zentrale Akteure auftreten. Die Westorientierung Rußlands unter Putin ist ganz offensichtlich nicht nur deshalb auf Dauer angelegt, weil es zu ihr keine realistische Alternative gibt (z.B. China oder Indien). Vielmehr scheint sie auch in der gefestigten Überzeugung zu wurzeln, daß Rußland die innere Modernisierung und die angestrebte Wiederherstellung seiner Größe einzig in enger Partnerschaft mit dem Westen erreichen kann.

Vor diesem Hintergrund ist die EU für Rußland zum einen der weltweit wichtigste Wirtschaftspartner. Immerhin kommen 52 Prozent der Direktinvestitionen in Rußland aus EU-Ländern (USA: 14 Prozent); knapp 40 Prozent seines Außenhandels wickelt Rußland mit der EU ab, nach dem Beitritt der ostmitteleuropäischen Kandi-

daten werden es über 50 Prozent sein (USA 8 Prozent, Japan 3 Prozent). Zum anderen wird der Bezug Rußlands auf die EU auch in Politik und Sicherheitspolitik deutlich sichtbar zu einem selbständigen, an Relevanz gewinnenden Faktor der russischen Außenpolitik.

### **Putins Berliner Appell**

Putins Berliner Appell zu strategischer Zusammenarbeit war ein eindrucksvoller Hinweis auf die Bedeutung der Union für Rußland: Europa könne in Zukunft global nur dann eine selbständige und einflußreiche Rolle spielen, so der Präsident vor dem Bundestag, wenn es seine eigenen Potentiale mit denen Rußlands vereine.

Dieses weitreichende Angebot erwuchs aus dem Bewußtsein, daß Rußland der proklamierten Wiederherstellung seiner Größe realistischerweise nur dann näherkommen kann, wenn es Europa als vorrangigen Partner gewinnt. Für die russische Führung unter Putin werden die EU und ihre Mitgliedstaaten somit zu vorrangigen Partnern, wenn es darum geht, die innere Modernisierung voranzutreiben und gemeinsam Verantwortung in der Welt zu übernehmen. Die dynamischen Prozesse der EU-Erweiterung, der Übergang zur einheitlichen Währung, die Entstehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – all dies sind Elemente, so Putin auf dem Moskauer EU–Rußland-Gipfel im Mai 2001, die das Interesse Rußlands an Partnerschaft mit der Union verstärken.

Auf eindrucksvolle Weise fand dies seinen Ausdruck auf einer Konferenz im russischen Außenministerium zu Fragen der EU-Politik Rußlands (Juni 2001). Bemerkenswert war die Konferenz zum einen deshalb, weil sie zur »Formierung und Stärkung der strategischen Partnerschaft mit der Europäischen Union auf den verschiedenen Feldern« aufrief, wobei der politische Dialog ebenso genannt und expliziert wurde wie die Zusammenarbeit auf den Feldern Wirtschaft, Energie, Wissenschaft und Technik, Ökologie. Vor

allem aber hatte die Konferenz deshalb einen bemerkenswerten Charakter, weil sie von den wichtigsten mit der EU befaßten Instanzen beschickt wurde. An ihr nahmen neben den Hausherrn teil: Vertreter der Präsidentialadministration, des Sicherheitsrats, der Staatsduma, des Auslandsnachrichtendienstes, der Ministerien für Verteidigung, für Wirtschaft und Außenhandel, für Industrie, Wissenschaft und Technologie, für Transportwesen sowie einiger wissenschaftlicher Institute. Offenbar hatte die Konferenz über koordinierende Funktionen hinaus auch die Aufgabe, Konzeptionen und Instrumente zur Stimulierung der Partnerschaft sowie zu deren operativer Implementierung zu entwickeln. Ihre hochrangige professionelle und breit angelegte Besetzung zeigt: Die EU wird als vielseitiger Akteur in Moskau mittlerweile tatsächlich ernst genommen und als Chance für eine »Europäisierung« Rußlands begriffen.

Die geschilderte Konstellation bietet der EU große Chancen, Rußland enger in die europäischen Strukturen einzubinden und gemeinsam mit ihm politische Positionen zu beziehen. Ihren Ausdruck finden die Prozesse der Annäherung insbesondere in dem 1997 in Kraft getretenen Partnerschaftsvertrag sowie in den einschlägigen Strategiepapieren von 1999. Beide Seiten gehen darin über bloße gute Nachbarschaft und konjunkturelle Interessenpolitik weit hinaus und zeichnen perspektivische Linien in die Zukunft einer umfassenden Partnerschaft. So bekunden sie darin ihre Absicht, einen permanenten und allseitigen politischen Dialog über gemeinsam interessierende Fragen zu führen sowie dafür geeignete Instrumente und Umsetzungsmechanismen zu schaffen. Beides ist – zur Enttäuschung der EU wie Rußlands – bislang allerdings nur unzureichend gelungen. Beim Gipfel in Moskau wird es auf beiden Seiten großer Anstrengungen bedürfen, um weiterreichende Initiativen zu entfalten, die dafür notwendigen Instrumente bereitzustellen und Strukturanpassungen auf den Weg zu bringen.

### Aspekte der Einbindung

Eine »Integration« Rußlands als Vollmitglied der EU ist zumindest mittelfristig unrealistisch und wird auch von Moskau nicht angestrebt. Statt dessen sollte die Partnerschaft in ihrem Anfangsstadium flexibel ausgebaut und fest verankert werden, und zwar *mit dreifacher Zielrichtung*: Annäherung im Verständnis von Grundwerten und Prinzipien der Demokratie; Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge ökonomische Verflechtungen; Nähe bis hin zur Übereinstimmung der außen- und sicherheitspolitischen Positionen. Zugleich sollte die Integration Rußlands aber auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern als längerfristiger Orientierungspunkt und damit als Anreiz für die weitere Verdichtung der Beziehungen erhalten werden.

Im folgenden werden einige *Vorschläge und Empfehlungen* entwickelt, die geeignet sein könnten, Rußland enger mit der Union zu verzahnen.

**Demokratisierung:** Fortschritte bei der Demokratisierung Rußlands, die Annäherung des Landes an zentrale Aspekte des europäischen Wertekanons und entsprechende Ordnungsvorstellungen haben dabei für die EU hohen, prinzipiellen Rang und sollten auch in Zukunft eingefordert werden. Eine Verbindung von Öffnung des Landes nach außen mit wachsendem innerem Autoritarismus würde die Beziehungen wie schon in der Vergangenheit stark belasten. Bei der Demokratieforderung sollte der Akzent jedoch mehr auf die *Modernisierung* gelegt werden, zumal damit der psychologisch problematische Bevormundungs- und Belehrungseffekt minimiert würde. Der Akzent auf Modernisierung könnte deutlich machen, daß diese nur dann gelingen wird, wenn sich Rußland zugleich demokratisiert. Gemeint sind insbesondere Effizienz, Transparenz und Berechenbarkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben.

**Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum:** Rußland schätzt die EU-Erweiterung nach Osten grundsätzlich positiv ein. Das gilt

übrigens auch mit Blick auf Polen, den größten und auch ökonomisch wichtigsten ostmitteleuropäischen EU-Beitrittskandidaten. Vor einiger Zeit waren in Moskau Befürchtungen aufgekommen, ein integriertes Polen könne innerhalb der EU Rußland-kritische Akzente setzen. Mittlerweile scheint in Moskau jedoch die Ansicht vorzuherrschen, »ein in den westlichen, kooperativen Mainstream eingepaßtes Polen entspreche Rußlands Interessen eher als ein isoliertes, Rußland-kritisches Polen, das für Dissonanzen in der neuen Harmonie mit Europa und Amerika sorgen könnte« (Kai-Olaf Lang).

Zugleich wünscht Rußland im Zuge der EU-Erweiterung jedoch Unterstützung in jenen Bereichen, in denen sie sich für Moskau negativ auswirkt. Ein wichtiges Feld für gemeinsame Beratungen bilden daher Bemühungen, einer traumatisch belasteten Vertiefung der Trenngräben zwischen Rußland und der größeren EU entgegenzuwirken (Schengen, Handel, wachsendes Gefälle im Lebensstandard). Im Vorgriff auf die angestrebte und von einer »Gemeinsamen High Level Group« vorzubereitende Einbeziehung Rußlands in den europäischen Wirtschaftsraum könnte die EU Rußland den Status einer funktionierenden Marktwirtschaft zuerkennen. Darüber hinaus sollten nach Maßgabe von Fortschritten bei den Verhandlungen über einen russischen WTO-Beitritt Sondierungen für die Bildung einer Freihandelszone EU-Rußland beginnen.

Zugleich sollte Moskau eingehender mit wirtschaftlichen Regelungen des *acquis communautaire* vertraut gemacht werden, etwa im Hinblick auf Normen, Standards und Zertifizierungsmodalitäten bei Exporten. Zwar hängt ein Erfolg dieser Strategie im wesentlichen von den inneren Transformationsprozessen ab, doch können diese in begrenztem Umfang auch von außen gefördert werden. Für den Fall, daß der Euro in stärkerem Maße das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte gewinnt, könnte die EU Rußland vorschlagen, die wechselseitigen Handels-, Finanz- und

Investitionsaktivitäten in Euro statt in Dollar abzuwickeln (im Herbst 2001 hielt die Zentralbank 80 Prozent ihrer Devisen in US-Dollar und nur 10 Prozent in Euro). Dies würde nicht zuletzt die Einbeziehung Rußlands in den europäischen Wirtschaftsraum erleichtern und der Dollarisierung der russischen Wirtschaft entgegenwirken.

**Faire Wettbewerbsbedingungen:** Beachtliche integrative Wirkung hätte die Gewährung fairer Bedingungen für russische Investoren und Energielieferanten in Europa. Diese Akteure treffen nicht selten auf den Widerstand europäischer Lobbygruppen, etwa wenn es darum geht, bei Privatisierungen gleichberechtigt mitzubieten (Beispiel: Raffinerien) oder preiswerte Energie zu liefern (Beispiel: Strom). Ähnliches gilt für die Einbeziehung hochentwickelter Sektoren der russischen Verteidigungsindustrie in einen einheitlichen europäischen Militärindustrie-Komplex. Auch hier sind frühere gemeinsame – und »preisgünstigere« – Projekte am Widerstand europäischer Lobbygruppen gescheitert (Beispiel: Truppentransporter AN 70). Angesichts einschlägiger Restriktionen der USA werden Rußland und die EU-Staaten *allein* in Zukunft in vielen Bereichen nicht in der Lage sein, Höchststandards zu erreichen oder zu halten.

**Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik:** Von großer Bedeutung sind die vereinbarten sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsultationen von EU und Rußland. In dem Maße, wie die ESVP konzeptionell, institutionell und operativ ihre Identität und ihre Fähigkeiten entwickelt, sollte Rußland auch institutionell stärker eingebunden werden und auf wichtigen Feldern Mitentscheidungsrecht erhalten, bei den Petersberg-Aufgaben ebenso wie bei den Komplexen Abrüstung und Nichtverbreitung. Grundsätzlich sollten sich diese Aufgaben auch auf den GUS-Bereich erstrecken (was in Rußland bislang eher negativ gesehen wurde). Über die seit November 2001 stattfindenden monatlichen Treffen der Botschafter im Politischen und Sicherheitskomitee der ESVP

hinaus wäre analog zum 20er Gremium der NATO an die Bildung eines Gemeinsamen Sekretariats oder an einen ESVP-Rußlandrat zu denken. Sollte die NATO durch zunehmenden Unilateralismus der USA an Integrationskraft einbüßen, würde Rußland als wichtiger Partner der EU bei regionalem Krisenmanagement weiter an Gewicht gewinnen.

**Kooperationsinfrastruktur:** Wichtig wäre die beschleunigte Implementierung der Pläne für eine europäisch-russische Kooperationsinfrastruktur. Große politische Wirkung auf Eliten, aber auch auf die Bevölkerung hätten konkrete Projekte wie Ausbau und Schaffung leistungsfähiger transeuropäischer Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen, die Rußland mit dem übrigen Europa vernetzen, insbesondere der Bau einer Autobahn und einer Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke. Sie wären ein sichtbares Signal dafür, daß die EU Rußland von Europa nicht isolieren, sondern es bereits in mittelfristiger Perspektive integrieren möchte.

**Regionale Vernetzungen:** Lange Zeit bestimmte in Rußland das Denken in traditionellen Kategorien wie Souveränität, Sicherheit, nationale Grenzen und Interessen den Diskurs; die Vorstellung, daß diese Kategorien durch die Bildung grenzübergreifender regionaler, subregionaler und lokaler Netzwerke ergänzt oder gar überlagert werden könnten, traf in Rußland zunächst auf wenig Verständnis. Das hat sich mittlerweile gewandelt. Jedenfalls üben Konzept und Wirklichkeit des »Europa der Regionen« wachsende Anziehungskraft auf Rußland aus. Dies sollte in Brüssel genutzt werden, zum Beispiel durch verstärkte Implementierung der »Nördlichen Dimension«, die die Modernisierung des nordwestlichen Rußland als gemeinsame Aufgabe definiert. Das Vorhaben müßte mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden und verstärkt auf internationale Finanzorganisationen wie die Londoner Entwicklungsbank und die Europäische Investitionsbank zurückgreifen können. Eine Öffnung des EU-Ausschusses

der Regionen für interessierte russische Föderationssubjekte durch Verleihung des Beobachterstatus könnte Rußland auch institutionell stärker mit der Union verklammern und der Herausbildung eines tragfähigen Föderalismus wichtige Impulse geben.

**Gemeinsame Strategie:** Im Jahre 2004 läuft die von Deutschland maßgeblich initiierte und mitgestaltete »Gemeinsame Strategie für Rußland« aus, die von der EU im Juni 1999 in Köln verabschiedet wurde. Zu überlegen wäre, ob nicht die Union und Rußland ersatzweise oder ergänzend eine *gemeinsame* neue »Gemeinsame Strategie« entwickeln, wie dies bereits damals der Wunsch Rußlands war. Der Vorteil läge darin, daß beide Seiten ihre jeweiligen Vorstellungen präzisieren und mit den Positionen des Partners harmonisieren müßten. Frustrierende Kritik an den Strategiepapieren des Partners könnte so vermieden und in konstruktive Bahnen gelenkt werden (Rußlands Kritik an beherrschend wirkenden EU-Monita zu russischen Demokratiedefiziten sowie an mangelnder materieller Unterfütterung geplanter Projekte; EU-Kritik an verbliebenen Hegemoniebestrebungen Rußlands im GUS-Raum sowie an unrealistischen Vorstellungen zur Wirtschaftsförderung). Auf der Grundlage der neuen Gemeinsamen Strategie sollten ebenfalls gemeinsam konkrete Arbeitsprogramme mit einem Zeitrahmen von ein bis zwei Jahren erstellt und implementiert werden. Die bisherige Praxis – jede EU-Ratspräsidentschaft setzt ihre eigenen Schwerpunkte – war wenig zielgerichtet und erfolgreich.

### **Felder für gemeinsames politisches Handeln**

Zu Beginn ihrer Partnerschaft waren EU und Rußland wie erwähnt übereingekommen, einen permanenten und umfassenden politischen Dialog über gemeinsam interessierende Fragen zu führen. Im Zuge der Stärkung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Kompetenz könnte die EU auf dem

Gipfeltreffen in Moskau und darüber hinaus selbstbewußter auftreten, wenn es gilt, die politischen Positionen auf Feldern gemeinsamen Interesses einander weiter anzunähern und konzertierte Initiativen zu entwickeln. Dafür in Frage kämen:

- ▶ *Kampf gegen den internationalen Terrorismus.* Allerdings kann die gemeinsame Verurteilung des Terrorismus keine Billigung der Art und Weise bedeuten, in der Rußland in Tschetschenien vorgeht. Der legitime Kampf gegen terroristische Aktivitäten darf nicht in flächendeckende Zerstörungs- und Vernichtungsaktionen ausarten, unterschiedslos auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen und jeden Tschetschenen gleichsam als potentiellen »Kämpfer« identifizieren.
- ▶ *Intensivere Einbeziehung Rußlands in den EU-internen Konsultationsprozeß vor Entscheidungen über eine Regelung des Balkankonflikts* (z.B. Mazedonien) mit der Maßgabe der Förderung eines arbeitsteiligen Zusammenwirkens auf verschiedenen Handlungsfeldern. Rußland hat nach wie vor legitime Interessen in dieser Region. Auch deshalb muß ihm das Gefühl vermittelt werden, in die Lösung des Konflikts einbezogen und nicht aus der Region herausgedrängt zu werden. Ein entsprechendes Angebot der EU wäre zugleich auch ein Test auf die Ernsthaftigkeit des russischen Interesses an einer politischen Stabilisierung des Balkans. Die erfolgreiche Beteiligung russischer Streitkräfte an NATO-geführten Operationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo ermutigt zu weiterer praktischer Kooperation.
- ▶ *Engeres Zusammenwirken EU–Rußland im gesamten Spannungsbereich Naher Osten.* Im Hinblick auf Irak und Iran zeigt sich zwischen den Partnern eine deutliche Konvergenz der Interessen an einer Vermeidung militärischer Lösungen zugunsten einer Wiederaufnahme der UN-Waffeninspektionen (Irak) sowie einer Förderung vielversprechender Reformprozesse (Iran). Im Hinblick auf den israelisch/arabisch-palästinensischen Konflikt sollte sich das Augenmerk auf die Installierung einer Troika USA–EU–Rußland mit friedensvermittelnder Aufgabenstellung auf der Grundlage der UN-Resolutionen richten.
- ▶ Für den Fall einer politischen Lösung des die Beziehungen EU–Rußland belastenden Dauerkonflikts *in Tschetschenien:* Angebot zur Leistung von projektgebundener Hilfe für den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur dieser Region. Das Ausbleiben materieller Förderung nach dem ersten Tschetschenienkrieg hat ganz wesentlich zum wachsenden sozialen Elend und damit zur Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung beigetragen.
- ▶ Verständigung über politische und ökonomische Maßnahmen mit dem Ziel, auf das streng autoritäre Lukaschenko-Regime in Belarus demokratiefördernd einzuwirken – eine wichtige Voraussetzung für Vertrauensbildung im »Gemeinsamen Europäischen Haus«, zu dessen Gestaltung Putin in Berlin aufrief. Die innere Verfassung Weißrußlands und die antiwestlichen Ausfälle seiner Führung bilden ein Hindernis für die Partnerschaft zwischen der EU und Rußland, das im Zeichen des »Unionsstaats« enge Beziehungen zu Belarus unterhält. Ähnliches gilt für die Wirtschaft: Die Inkompatibilität von Lukaschenkos Staatswirtschaft mit der liberalen Wirtschaftsordnung Rußlands könnte in Zukunft zu einem Problem für die Partnerschaft EU–Rußland werden.
- ▶ *Gemeinsame Suche nach konstruktiven Regelungen für Kaliningrad*, die das Gebiet als Teil Rußlands definieren, es zugleich zu seiner internationalen Umwelt weiter öffnen und ihm wirtschaftliche Perspektiven bieten. Die auf dem Brüsseler EU–Rußland-Gipfel im Oktober 2001 gebildete »Gemeinsame Arbeitsgruppe für Fragen der Lebensfähigkeit des Kaliningrader Gebiets im Kontext der EU-Erweiterung« konnte bislang noch keine Impulse geben. Im Kern geht es um die Entwicklung eines praxisnahen Schengen- und Transitregimes (auch



militärisch durch Litauen) sowie um die Ausarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungsplans für das Gebiet, bei dessen Umsetzung sich auch Rußland materiell angemessen engagiert. Kaliningrad bildet ein konkretes Testfeld für die Chancen partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Rußland und EU in der Subregion und darüber hinaus.

### Fazit

Die Implementierung der beginnenden Partnerschaft EU-Rußland sollte pragmatisch angegangen werden, ohne Illusionen über die Möglichkeiten allzu rascher Integration und unter Einkalkulierung unvermeidlicher Rückschläge. Kurz: Die Union sollte die Partnerschaft ausbauen und in dem Maße verdichten, wie Rußland dazu bereit und in der Lage ist. Sie sollte sich notfalls aber auch als Widerpart begreifen, wenn das Verhalten Rußlands im Innern und nach außen europäischen Grundwerten, Ordnungsvorstellungen und Interessen kraß widerspricht. Tschetschenien beispielsweise, für das es eine militärische Lösung nicht gibt, bleibt ein faules Ei im Korb der Gemeinsamkeiten und darf nicht in Vergessenheit geraten.

Noch wirft die »Europäisierung« Rußlands viele Fragen auf, beispielsweise: Wieviel von Europa will das um seine Identität ringende Rußland? Wird Putin den Pfad demokratischer Entwicklung weiterbeschreiten oder zeichnet sich doch wieder eine Tendenz zur Verfolgung eines – in der Geschichte des Landes wurzelnden – Sonderwegs ab? Und die EU: Wieviel Rußland verträgt das in Institutionen definierte Europa? Ist die EU bereit, das riesige Land bei der Entscheidungsfindung als gleichberechtigten Partner zu behandeln?

Andererseits kann Rußland als demokratisch orientierter, kooperationswilliger und sich europäisch definierender Partner der EU ganz erheblich zu Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent beitragen; als peripherisierte und in ihrer Zuordnung unsichere Großmacht kann Rußland umge-

kehrt Instabilität über Osteuropa hinaus nach Westeuropa ausstrahlen. Die Union hat daher ein hohes Interesse an einer Anbindung des Landes und sollte die Chancen nutzen, die Putins eindrucksvolle Abwendung von der euro-asiatischen Orientierung zugunsten einer Hinwendung nach Europa bietet. Gewiß, die Möglichkeiten der EU, auf die Entwicklungen in Rußland Einfluß zu nehmen, sind begrenzt, angesichts der entstehenden Partnerschaft auf den Gebieten Handel, Energie, Investitionen und Modernisierung aber durchaus vorhanden.

Die aktive Teilnahme der EU an den Feierlichkeiten zum 300. Gründungstag von St. Petersburg im Jahre 2003, von Putin ausdrücklich als Geste der Verbundenheit mit Rußland gewürdigt, könnte zum Symbol für die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org