

Meier, Christian

**Research Report**

## Nach der Dumawahl: Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland

SWP-Aktuell, No. 54/2003

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Meier, Christian (2003) : Nach der Dumawahl: Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland, SWP-Aktuell, No. 54/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254466>

**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.*

## Nach der Dumawahl

Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland

*Christian Meier*

Die Parlamentswahl in Rußland am 7. Dezember 2003 hat Putin in der Staatsduma eine Zwei-Drittel-Mehrheit aus kremeltreuen Zentristen (Einiges Rußland) sowie linken und rechten Nationalisten (Heimat/LDPR) beschert. Diese Kräftekonstellation dürfte aller Voraussicht nach für alle Politikbereiche, insbesondere für die russische Außenpolitik, Folgen haben. Während russische Analysten bereits über einen neuen Kurs der Putin-Administration gegenüber den Mitgliedsländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) rasonieren, richtet sich das Augenmerk in Westeuropa auf das künftige Verhältnis Rußlands zur EU. Hier geht es für beide Seiten nicht nur darum, die Partnerschaft an die Erfordernisse der am 1. Mai 2004 bevorstehenden EU-Osterweiterung anzupassen, sondern zugleich auch neue Wegmarken für die weitere Zusammenarbeit zu setzen.

### **Konzept »Gemeinsamer Räume« EU-Rußland**

Nach einer auf dem 11. EU-Rußland-Gipfel am 31. Mai 2003 getroffenen Übereinkunft streben die EU und Rußland im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PCA) sowie im Kontext der Initiative »Wider Europe« langfristig die Schaffung von vier Gemeinsamen Räumen an: für Wirtschaft, für innere Sicherheit, für äußere Sicherheit sowie für Forschung, Bildung und Kultur. Am weitesten gediehen sind bislang die Vorarbeiten für einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum. Eine bereits im Oktober 2001 eingesetzte High Level Group unter gemeinsamer Leitung von Viktor Kristenko, stellvertretender russischer Regierungschef, und EU-Außen-

kommissar Chris Patten hat auftragsgemäß dafür auf dem 12. EU-Rußland-Gipfel am 6. November 2003 in Rom ein Rahmenkonzept vorgelegt. Für die drei übrigen »Gemeinsamen Räume« sind bei dieser Gelegenheit die Grundrichtungen der weiteren Ausgestaltung vorgezeichnet worden.

Das Rahmenkonzept kommt den Interessen beider Seiten entgegen. Für Rußland bedeutet das neue integrative Kooperationsgeflecht keine Einschränkung seiner politischen Souveränitätsrechte. Für die EU ergibt sich die Chance, in Bereichen wie Rechtssystem, Forschung und Entwicklung, Bildung und Sicherheit auf die Entstehung kompatibler Strukturen in Rußland Einfluß zu nehmen.

### **Gemeinsamer Wirtschaftsraum**

Das Rahmenkonzept definiert die Ziele, Leitprinzipien und Inhalte des Modells »Gemeinsamer Wirtschaftsraum«, in dem Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs herrschen soll. Außerdem bezeichnet es die Institutionen und Instrumente zu seiner Implementierung. Die Partner haben sich auf ein stufenweises Vorgehen festgelegt. Am Beginn sollte der rasche Beitritt Rußlands zur Welthandelsorganisation (WTO) stehen. Denn die neue Zusammenarbeit muß kompatibel sein mit dem WTO-Regelwerk.

Die EU hat in der Gemeinsamen Erklärung von Rom ihre Auffassung bekundet, daß der Abschluß der laufenden WTO-Beitrittsverhandlungen bis Ende 2004 möglich und wünschenswert ist. Damit hat sie sich nicht nur selbst unter starken politischen Druck gesetzt, sondern auch Rußland Gelegenheit gegeben, sie unter Druck zu setzen. Wenn es die EU, so Putin bei einem Round Table von Industriellen aus Rußland und den EU-Staaten am 2. Dezember 2003 in Moskau, mit ihrer Unterstützung eines raschen russischen WTO-Beitritts ernst meine, dann sei es an der Zeit, ihre unverhältnismäßig harten Forderungen aufzugeben, da sie die WTO-Verhandlungen blockierten. Gemeint war das Verlangen der EU, daß Rußland seine inländischen Energiepreise an die für den Export geltenden Weltmarktpreise anpaßt und damit auf einen Wettbewerbsvorteil verzichtet. Putin warnte die EU, daß Rußland nicht bereit sei, jeden Preis für eine WTO-Mitgliedschaft zu zahlen. Brüssel täte besser daran, mit Moskau über die im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgesehene Errichtung einer Freihandelszone als Vorstufe zur Verwirklichung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums zu verhandeln.

Man könnte diese Äußerungen des russischen Präsidenten zwar als Pokerspiel abtun. Doch selbst im Falle eines WTO-Beitritts bleibt das Erklimmen der Stufenleiter zum Gemeinsamen Wirtschaftsraum ein schwieriges Unterfangen. Der Grund dafür

ist, daß das Rahmenkonzept zunächst ausbuchstabiert und anschließend von der High Level Group in einer Fülle von differenzierten Aktionsplänen operationalisiert werden muß. Deshalb ist nicht ganz auszuschließen, daß dieses Projekt ein weiterer Beleg für das wenig schmeichelhafte Urteil werden könnte, das EU-Erweiterungskommissar Verheugen am 28. Oktober 2003 in Moskau über den Stand der europäisch-russischen Beziehungen gefällt hat: »Wir haben sehr viele Aktionspläne, aber kaum Aktionen. Wir haben große Strategien, aber keine Taten. Wir haben Visionen, aber wenig Praxis.«

Unabhängig von dem strategischen Ziel der Schaffung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums können beide Partner bei der Entwicklung ihrer Wirtschaft ökologische Erfordernisse nicht länger außer acht lassen. In diesem Zusammenhang richtet die EU ihr Augenmerk auf das Kyoto-Protokoll, in dem sich die Industriestaaten 1997 darauf verpflichtet haben, bis zum Jahre 2012 die Emission ihrer Treibhausgase gegenüber dem Niveau von 1990 um etwa fünf Prozent zu reduzieren. Nachdem die USA diese Verpflichtung für sich als nicht mehr bindend erklärt haben, setzt die EU auf eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Rußland, damit es seine internationale Wirksamkeit entfalten kann. Moskau zögert auch nach der jüngsten Konferenz von Mailand noch mit einem solchen Schritt, obwohl es im Anschluß daran aus dem Verkauf von Emissionsrechten und aus westlichen Investitionen in russische Klimaschutz-Projekte erheblichen Nutzen ziehen könnte. Möglicherweise spekuliert Moskau darauf, daß die EU im Gegenzug für eine russische Ratifizierung des Kyoto-Protokolls substantielle Zugeständnisse bei Schlüsselfragen eines russischen Beitritts zur WTO macht.

### **Gemeinsamer Raum der inneren Sicherheit (Freiheit, Sicherheit und Recht)**

Bei diesem Vorhaben, für das es noch kein Rahmenkonzept gibt, geht es vor allem um

den von Moskau gewünschten visafreien Reiseverkehr zwischen Rußland und den EU-Staaten. Motiv für diese Forderung ist die Befürchtung, daß die Ausdehnung der Visabestimmungen des Schengener Abkommens auf die neuen EU-Mitgliedsländer zur Errichtung eines Eisernen Vorhangs führen könnte. Die EU hat das russische Begehren nicht rundweg abgelehnt, sondern sich mit dem Kreml darauf verständigt, die Einführung eines visafreien Reiseverkehrs als langfristiges Ziel auf die Agenda einer speziellen Arbeitsgruppe zu setzen.

Kurzfristig soll aber schon jetzt nach flexiblen Lösungen innerhalb des Schengener Abkommens gesucht werden. Dafür müßten allerdings – so die Innenminister aus sechs ostmitteleuropäischen Staaten in einem gemeinsamen Schreiben an die italienische EU-Ratspräsidentschaft – auch von russischer Seite Voraussetzungen geschaffen werden. Gefordert werden wirksamere Kontrollen zur Verhinderung von illegalen Grenzübertritten, die vertraglich zugesicherte Rücknahme von Personen, die gesetzeswidrig aus und durch Rußland in die EU immigriert sind, sowie fälschungssichere Reisedokumente und ein verstärkter Kampf gegen Korruption beim Grenzpersonal.

Doch im Wissen um die lange Zeit, die bis zu einer multilateralen Regelung auf der Schiene Brüssel–Moskau verstreichen wird, hat sich die russische Regierung darauf verlegt, bilateral mit den großen EU-Staaten zielführende Vereinbarungen zu treffen. Unmittelbar vor und nach dem Rom-Gipfel hat sie zunächst mit Italien und Frankreich eine Vereinfachung der Verfahren zur Visa-Erteilung für jene Personen vereinbart, die in den jeweiligen Schlüsselbereichen der bilateralen Kooperationsbeziehungen tätig sind. Am 10. Dezember 2003, drei Tage nach der Dumawahl, ist eine entsprechende deutsch-russische Vereinbarung in Berlin unterzeichnet worden, die für bestimmte Personengruppen unter anderem Gebührenbefreiung sowie den Verzicht auf eine förmliche Einladung vorsieht.

Für Kaliningrad hat Moskau durchgesetzt, daß noch vor Ende 2003 eine Machbarkeitsstudie über die Einrichtung eines visumfreien Hochgeschwindigkeitszuges von und nach dieser russischen Exklave vorgelegt werden soll.

Eng verbunden mit dem Thema Reiseverkehr ist die Frage der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Am Rande des Rom-Gipfels unterzeichneten der russische Außenminister Igor Iwanow und der Direktor von EUROPOL, Jürgen Storbeck, ein Kooperationsabkommen über einen Informationsausschuß mit breiter Beteiligung der zuständigen Behörden zur wirksamen Bekämpfung von Menschen- und Drogenschmuggel, Geldwäsche, illegaler Einwanderung und terroristischen Aktivitäten.

### **Gemeinsamer Raum der äußeren Sicherheit (Sicherheit, Krisenmanagement, Internationale Beziehungen)**

Im Hinblick auf den dritten Gemeinsamen Raum besteht bereits seit langem nicht nur ein hohes Maß an gemeinsamen oder abgestimmten Positionen zu einer Reihe internationaler Streitfragen und Konflikte. Die Stichworte sind Irak, Iran, Naher Osten, Balkan und Nordkorea. Bedeutsam ist auch, daß die EU ebenso wie Rußland für eine Schlüsselrolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik eintritt. Deshalb verwundert es nicht, wenn in einem Annex zur Gemeinsamen Erklärung erneut der Wunsch bekräftigt wird, den Dialog über politische und Sicherheitsfragen und über neue Herausforderungen auf breiter Front zu intensivieren sowie die Bemühungen um gemeinsame Lösungen für eingefrorene Konflikte in Europa und anderswo zu verstärken. Am konkreten Einzelfall wird sich zeigen müssen, ob die Partner in der Lage sind, Lösungsvorschläge anschließend in einem abgestimmten politischen Zusammenwirken auch mit anderen Staaten in die Praxis umzusetzen.

### **Gemeinsamer Forschungs-, Bildungs- und Kulturraum**

Das im Dezember 2002 ausgelaufene Abkommen über eine Kooperation in Wissenschaft und Technologie ist am Rande des Rom-Gipfels in einer schriftlichen Vereinbarung erneuert worden. Die künftige Zusammenarbeit soll sich in den nächsten fünf Jahren vorrangig auf die Bereiche Biomedizin, Gesundheit, Klima und Umweltschutz, nicht-nukleare Energie, Informationsgesellschaft sowie Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftlern konzentrieren. Wie bisher soll ein besonderer Aktionsplan zur Förderung der Zusammenarbeit in den Schwerpunktbereichen das neue Abkommen wirkungsvoll flankieren. Es ist zugleich der Schlüssel für eine Einbeziehung von russischen Wissenschaftlern in das sechste EU-Rahmenprogramm für Forschung im Zeitraum 2002–2006. Wie stark das russische Interesse ist, geht daraus hervor, daß bereits mehr als 500 Teilnehmer Projektvorschläge mit einem Gesamtvolumen von 75 Mio. Euro eingereicht haben.

Der am 19. September 2003 vollzogene Beitritt zum Bologna-Prozeß, der die gegenseitige Anerkennung von Diplomen zum Ziel hat, zeugt von der Bereitschaft Rußlands, sich in den europäischen Bildungs- und Erziehungsraum zu integrieren. Dementsprechend wird es ab 2004 am Erasmus-Mundus-Programm der EU teilnehmen.

### **Energiedialog EU–Rußland**

Maßgeblich für die künftige Zusammenarbeit auf dem Energiesektor ist das im vierten Sachstandsbericht zum Energiedialog EU–Rußland gesetzte politische Ziel, die Bemühungen um die Schaffung einer »Energiegemeinschaft« zu verstärken. Dies soll gelten für die Bereiche Öl, Gas, Strom, maritime und nukleare Sicherheit, Energieeffizienz bzw. -Einsparung, Energie-Technologien und Monitoring von Leitungsnetzen. Die zunehmende wechselseitige Abhängigkeit der Partner zwingt sie dazu, nicht nur die jeweiligen gesetzlichen Regelungen,

Normen und Standards auf dem Energiesektor, sondern auch ihre energiepolitischen Strategien zu harmonisieren.

Bezogen auf den Bereich Erdöl könnte dies für beide Seiten bedeuten, einen Informationsaustausch über Förderung, Nachfrage, Preise und Prognosen in diesen Sparten einzurichten. Dazu heißt es im Report, daß eine Fakturierung der Energielieferungen in Euro und nicht mehr wie bisher in US-Dollar ein deutliches Signal für eine Vertiefung der Kooperation im Energiebereich wäre. Zwar hat Putin in Rom gegen diese Idee keine prinzipiellen Einwände vorgebracht, wohl aber zu Recht darauf hingewiesen, daß eine solche einschneidende Veränderung nicht allein vom Willen Rußlands, sondern auch von der Entwicklung auf dem Weltmarkt abhängig ist.

Wie sehr die Partner bestrebt sind, den Dialog auf eine breitere Grundlage zu stellen, geht aus der erklärten Absicht hervor, die private Energiewirtschaft durch ein neu zu schaffendes Gremium hochrangiger Repräsentanten von Unternehmen aus EU-Staaten und Rußland in den Energiedialog einzubeziehen.

Die EU-Kommission wird Anfang Januar 2004 im Auftrag des Ministerrats Verhandlungen mit Rußland über die künftige Gestaltung des Handels mit Nuklearmaterial aufnehmen, weil die neuen EU-Mitgliedstaaten ihren Bedarf bislang fast ausschließlich aus russischen Quellen gedeckt haben. Parallel dazu soll die auf eine Erhöhung der nuklearen Sicherheit abzielende europäisch-russische Zusammenarbeit ausgebaut werden. Sie erscheint besonders aussichtsreich, weil sich die dafür erforderlichen technologischen Inputs beider Seiten gut ergänzen.

Wegen des bedenklichen Zustands der russischen Transportnetze für Öl und Gas möchte die EU stärker als bisher durch die Installierung eines satellitengestützten regionalen Überwachungssystems im Rahmen von Galileo an ihrer Sicherung mitwirken. In puncto Gewährleistung maritimer Sicherheit kann die EU auf die Unterstützung Rußlands rechnen, in der Inter-

national Maritime Organisation (IMO) ein Fahrverbot für einhüllige Öltanker in internationalen Gewässern durchzusetzen. Von der zu Beginn des Energiedialogs langen Liste gemeinsamer Infrastrukturvorhaben ist nur noch das für beide Seiten wichtige Projekt einer Nordeuropäischen Gaspipeline übriggeblieben, das die EU im Rahmen ihres Programms Transeuropäische Netzwerke mitzufinanzieren bereit ist. Was schließlich die mit Tacis-Mitteln geförderten Pilotprojekte zur effizienteren Nutzung und Einsparung von Energie in Astrachan, Archangelsk und Kaliningrad angeht, so gibt es nicht mehr als den Hinweis auf einen Fortgang der dafür erforderlichen Konsultationen, obwohl gerade in diesen Bereichen ein erheblicher russischer Handlungsbedarf besteht.

### **Neue EU-Mitglieder und das Vertragswerk EU-Rußland**

In den Verlautbarungen ihres Moskauer Delegationsbüros weist die EU-Kommission immer wieder darauf hin, daß Rußland nicht zuletzt dank seiner geographischen Nähe zu den Märkten in Ostmitteleuropa und den Wirtschaftsbeziehungen zu dieser Region aus der Osterweiterung der EU erhebliche Vorteile ziehen kann. Deshalb gibt es nach ihrer Ansicht gute Gründe dafür, die ostmitteleuropäischen Staaten rechtzeitig vor ihrem EU-Beitritt am 1. Mai 2004 in das geltende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) zwischen der EU und Rußland voll einzubeziehen.

Demgegenüber lehnt die russische Seite eine automatische Ausdehnung des PCA-Geltungsbereichs auf die neuen EU-Mitgliedsländer mit der Begründung ab, daß zuvor die handelspolitischen Konsequenzen geklärt werden müßten. Nach Ansicht Putins wird das System der im EU-Bereich geltenden Einfuhrquoten und tarifären Handelshemmnisse sofort für die zehn Beitrittsstaaten in vollem Umfang verbindlich, so daß ein empfindlicher Rückgang der russischen Exporte in diese Region die Folge wäre. Man habe sich mit der EU nicht

nur darauf verständigt, Expertentreffen durchzuführen, um das entsprechende russische Zahlenmaterial eingehend zu prüfen, sondern auch für den Fall einen gemeinsamen Ausweg zu suchen, daß die Angaben über die Exporteinbußen korrekt seien. Angesichts dessen hat Putin in der Abschlusserklärung von Rom lediglich die Formel zugestanden, daß sich die Partner bemühen, »Fortschritte« zu erzielen, und »auf eine Ausweitung des PCA auf die neuen Beitrittsstaaten zu einem angemessenen Zeitpunkt hoffen«. Trotz der Vorbehalte auf russischer Seite sieht die EU noch keinen Anlaß zur Besorgnis, weil es andere – von ihr jedoch nicht benannte – Instrumente gäbe, um das PCA schon ab 1. Mai 2004 zumindest provisorisch anzuwenden.

Vor dem Hintergrund dieser Meinungsverschiedenheiten überrascht es nicht, daß der Beschluß des 11. EU-Rußland-Gipfels vom 31. Mai 2003 in St. Petersburg, einen Ständigen Partnerschaftsrat zur Steuerung und Koordinierung der bilateralen Zusammenarbeit zu bilden, in Rom nicht implementiert werden konnte. Solange keine einvernehmliche Regelung über die Einbeziehung der neuen EU-Beitrittsstaaten in das PCA getroffen wird, dürfte dieses Vorhaben weiter auf Eis liegen.

### **EU-Nachbarschaftspolitik und Rußland**

Um die Entstehung neuer Trennlinien nach Osten zu vermeiden, versucht Brüssel, die Erweiterung der EU mit dem Konzept »Wider Europe – New Neighbourhood« effektiv zu flankieren. Adressaten sind nicht allein die Ukraine, Belarus und Moldova, sondern auch Rußland, dem mit Abstand wichtigsten EU-Nachbarn. Moskaus Haltung zu diesem EU-Angebot war bislang zwiespältig. Auf der einen Seite hat es mit Blick auf die eigene aktive GUS-Politik der EU uneingeschränkt das Recht zugestanden, ihre Erweiterung nach Osten mit einer substantiellen Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten abzurunden. Auf der ande-

ren Seite hat die russische Regierung Brüssel eindringlich davor gewarnt, mit der EU-Nachbarschaftspolitik den Integrationsprozeß innerhalb der GUS zu unterlaufen. Sie befürchtet, daß dadurch die eigenen, Ende September 2003 konkretisierten Pläne für einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum gefährdet werden könnten, der Rußland, Belarus, die Ukraine und Kasachstan umfassen soll. Brüssel hatte bei dieser Gelegenheit Präsident Kutschma ermahnt, keine unüberwindlichen Hindernisse für die von der Ukraine gewünschte Anbindung an die EU aufzubauen.

Außerdem hat Moskau den Argwohn geäußert, daß die neue Nachbarschaftspolitik nichts anderes sei als der geschickte Versuch der EU, sich von der strategischen Partnerschaft mit Rußland entweder zu verabschieden oder die im Rahmen dieser Partnerschaft anvisierten Projekte wie den Gemeinsamen Wirtschaftsraum, den Energiedialog oder andere Programme der bilateralen Zusammenarbeit politisch abzuwerten. Diese Unterstellung hat die EU energisch zurückgewiesen.

Schließlich findet sich in einer Expertise des russischen Außenministeriums der Hinweis, daß das bislang erkennbare Konzept der EU-Nachbarschaftspolitik zumindest drei entscheidende Defizite aufweist:

1. Unter dem formalen Kriterium »Nachbarschaft« würden GUS-Staaten auf einen Nenner gebracht, die sich nicht nur auf einem sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveau befänden, sondern auch gegenüber der EU völlig konträre Ziele verfolgten.
2. Im Konzept der EU-Nachbarschaftspolitik gebe es keine Vorkehrungen für den Fall, daß einzelne Nachbarn multilaterale Infrastrukturprojekte für politische und wirtschaftliche Zwecke instrumentalisieren. Gemeint ist hier vermutlich das Lukaschenko-Regime, das wiederholt auf die bedeutsame Rolle von Belarus als Transitland für Energielieferungen nach Westeuropa hingewiesen hat.
3. Ungeklärt seien schließlich die Auswirkungen des Konzepts der EU-Nachbar-

schaftspolitik auf Organisationen regionaler Kooperation, wie zum Beispiel die Nördliche Dimension, der Rat der Ostsee-Anrainerstaaten, der Euro-Arktische Barentsseeerat und die Schwarzmeerkooperationsorganisation, in denen die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten mit Rußland und den »neuen Nachbarstaaten« zusammenarbeiten.

Inzwischen hat die EU beteuert, daß ihr Konzept der neuen Nachbarschaft kein unilaterales Vorhaben sei. EU-Kommissar Verheugen hat zugesichert, nicht nur die vorgebrachten russischen Einwände gemeinsam zu prüfen, sondern auch in einem Aktionsplan mit Rußland zu versuchen, die neue EU-Nachbarschaftspolitik – die Rußland in Einzelbereichen, wie der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur, erhebliche Vorteile bietet – mit der Implementierung des Konzepts der Gemeinsamen Räume unter dem Dach der strategischen Partnerschaft wirkungsvoll zu verknüpfen.

## **Partnerschaft und Gemeinsame Werte**

In der Gemeinsamen Erklärung, die zum Abschluß des 12. EU-Rußland-Gipfels am 6. November 2003 veröffentlicht wurde, haben beide Seiten nochmals bekräftigt, daß sie ihre strategische Partnerschaft auf der Basis gemeinsamer Werte weiter ausbauen wollen. Um welche Werte es dabei vorrangig geht, hat der Europäische Rat auf seiner jüngsten Tagung am 12. und 13. Dezember 2003 in den Schlußfolgerungen verdeutlicht: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die freie Marktwirtschaft.

Wie schwer sich die russischen Staatsorgane mit der Umsetzung dieser Werte tun, zeigte nicht nur die rechtsstaatlich höchst zweifelhafte Vorgehensweise der Moskauer Staatsanwaltschaft in der Yukos-Affäre. Auch die offizielle Einflußnahme auf den Wahlkampf mittels einer strikten Kontrolle der Medien stellte, wie der kritische Befund der OSZE und des Europa-

rats belegt, einen eklatanten Verstoß gegen den demokratischen Grundsatz der politischen Chancengleichheit aller um die Wählerstimmen ringenden Parteien dar.

Doch das Hauptfeld, auf dem die EU und Rußland um die Gemeinsamen Werte streiten, ist der seit fast einem Jahrzehnt andauernde Tschetschenienkonflikt. Zwar gesteht die EU der russischen Regierung das Recht zu, die territoriale Integrität des Landes zu verteidigen. Gleichzeitig sieht sie aber, daß das dafür entwickelte Konzept, ein Mix aus harten militärischen Befriedigungsmaßnahmen und aufgezwungenen politischen Scheinlösungen, diese russische Region in eine beispiellose humanitäre Katastrophe geführt hat. Die daraus resultierenden und zum Teil vom Al-Qaida-Netzwerk unterstützten terroristischen Ver zweiflungstaten gegen russische Militärs und die Zivilbevölkerung sind wiederum für die Regierung in Moskau ein hinreichender Grund dafür, von der EU eine bedingungslose politische Unterstützung für den Kampf des Kreml gegen den internationalen Terrorismus auf russischem Boden einzufordern.

Der Vorschlag der EU-Kommission, mit Rußland in einen offenen Meinungs austausch insbesondere über die menschenrechtliche Situation in Tschetschenien einzutreten, um eventuell gemeinsam praktikable Ansätze für einen politischen Prozeß zur Lösung des Tschetschenienkonflikts zu entwickeln, ist von Moskau jüngst auf dem Gipfel in Rom entschieden zurückgewiesen worden. Putin war zu einem solchen Dialog nur unter der einen Voraussetzung bereit, daß die EU einwilligte, ebenso ausführlich die angeblich kritische Situation russisch-sprechender Minderheiten in Estland und Lettland zu behandeln. Da diese Forderung auf Ablehnung stieß, wurde die Tschetschenienfrage kurzerhand zum Non-Thema und folglich auch in der Gemeinsamen Erklärung nicht erwähnt.

Die jüngsten Anschläge tschetschenischer Selbstmord-Attentäter unmittelbar vor und nach der Dumawahl sind auch im

Blick auf die neue politische Kräftekonstellation kaum dazu angetan, die Bereitschaft der Putin-Administration zu einem umfassenden Dialog über Tschetschenien zu fördern. Sie möchte die EU ausschließlich auf die von ihr bereits ausgeübte Rolle des größten ausländischen Finanziers von humanitärer Hilfe für Tschetschenien beschränken. Seit Beginn des zweiten Tschetschenienkrieges im Sommer 1999 hat die Union bereits über 120 Mio. Euro gezahlt.

### **Ausblick: Zur Kohärenz der EU-Rußland-Politik**

Ein beachtliches Maß an Inkohärenz ihrer Rußlandpolitik wird dafür verantwortlich gemacht, daß die EU-Kommission bei der Verfolgung der vereinbarten politischen Linie immer wieder Rückschläge hinnehmen muß. Regelmäßig gelingt es der russischen Regierung, diese Linie im Zusammenwirken mit einzelnen großen EU-Staaten zu unterlaufen. Daß dieser Eindruck nicht trügt, bestätigt inzwischen nicht nur die interne Auswertung des 12. EU-Rußland-Gipfels durch die EU-Spitzengremien, sondern auch, wie aufgezeigt, eine Reihe von Ereignissen vor und nach der Dumawahl. Völlig im Widerspruch zur vorher einvernehmlich in der Kommission festgelegten Linie hat der italienische Ministerpräsident Berlusconi auf der Pressekonferenz zum Abschluß des Rom-Gipfels Putins Vorgehen in der Yukos-Affäre und im Tschetschenienkonflikt vehement verteidigt und westliche Kritik pauschal »als Lügen und Märchen« abqualifiziert. Es war ein bislang einmaliger Vorgang, daß sich die EU-Kommission bald darauf in einer Presseerklärung von dieser eigenmächtigen Meinungsäußerung der italienischen Ratspräsidentschaft distanzierte.

Vom Rat der EU-Außenminister ist wenig später mehrheitlich gerügt worden, daß die italienische Ratspräsidentschaft entgegen den Verabredungen weder das Tschetschenienproblem noch die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls mit dem gebotenen Nach-



druck zur Sprache gebracht und daß sie auf die Aufnahme beider Themen in die Abschlußerklärung verzichtet habe.

In der Frage der Einbeziehung der neuen EU-Beitrittsstaaten in das PCA habe sich Rom auf das russische Pokerspiel mit handelspolitischen Konzessionen leichtfertig eingelassen. Mit einem deutlichen Seitenhieb auf Frankreich und Italien hat EU-Kommissar Verheugen vor dem EU-Parlament am 19. November 2003 das Verhalten gerügt, in Fragen der Visapolitik und eines Rückführungsabkommens eine eigene Rußlandpolitik zu verfolgen statt sie unter dem Dach der EU zu konzipieren. Völlig uneindrückt von dieser Vorhaltung hat, wie bereits erwähnt, auch die Bundesregierung in Berlin am 10. Dezember 2003 eine entsprechende Vereinbarung mit Rußland getroffen.

Mit Blick auf diese wenig befriedigende Situation hat der Europäische Rat auf seiner jüngsten Tagung am 12. und 13. Dezember 2003 ein Ersuchen an die neue irische Präsidentschaft und die Kommission gerichtet, rechtzeitig vor dem nächsten EU-Rußland-Gipfel einen Bericht über alle Aspekte der Beziehungen zwischen der Union und Rußland zu erstellen und Maßnahmen zur Stärkung der strategischen Partnerschaft und zur Wahrung der ihr zugrundeliegenden Werte vorzuschlagen. Eckstein der Beziehungen zu Rußland solle weiterhin das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sein, das zum 1. Mai 2004 auf die neuen Mitgliedstaaten der EU ausgedehnt werden müsse.

Ob es auf dieser Basis gelingen wird, alle EU-Staaten und die Union als Ganzes dazu zu bewegen, die gemeinsam definierten Aufgaben und Ziele in der Rußlandpolitik auch gemeinsam zu verfolgen, ist nach dem unbefriedigenden Ausgang des jüngsten EU-Ratsgipfels von Brüssel fraglich. Gerade deshalb ist die irische Ratspräsidentschaft ab 1. Januar 2004 gehalten, das gesamte EU-Instrumentarium zu nutzen, um in Zukunft für ein koordiniertes Vorgehen aller EU-Staaten gegenüber Rußland zu sorgen. Dies wäre gleichzeitig

ein deutliches Signal an die Putin-Administration und an die nationalistischen Kräfte in der neu gewählten Duma, daß sich die EU in den Schlüsselfragen der Beziehungen mit Rußland nicht auseinanderdividieren läßt und daß die Beschränkung der Agenda auf selektive Forderungen, die ausschließlich im russischen Interesse liegen, keine tragfähige Grundlage für die von beiden Seiten angestrebte strategische Partnerschaft ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
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

ISSN 1611-6364