

Iris Kempe

Vorzeichenwechsel und neue Herausforderungen in der russischen Europapolitik

Noch in der Mitte der 90er Jahre spielte die Europäische Union für russische Entscheidungsträger eine eher untergeordnete Rolle. Wenn überhaupt, dann wurde sie als wirtschaftliche Gemeinschaft wahrgenommen, ihre politische Bedeutung wurde als marginal eingeschätzt. Ursache war zum einen der Charakter der Europäischen Gemeinschaft, die in ihrer Gründungsphase stärker von der wirtschaftlichen als von der politischen Integration geprägt war. Des Weiteren entsprach die Einschätzung den Kooperationserfahrungen im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Die Integration des RGW unterschied sich in zwei Schlüsselfaktoren von der der EU: Der Zusammenschluss fand unter der Hegemonie eines Staates, nämlich der Sowjetunion, statt und war auf diesen konzentriert, und der wirtschaftlichen Kooperation folgte keine freiwillige politische Integration.

Spätestens seit der Präsidentschaft Wladimir Putins wird die EU nicht mehr auf eine Art westliches Abbild des RGW reduziert, sondern über ihre Rolle als Garant für wirtschaftliche Stabilität und Prosperität hinaus auch als Akteur für Außen- und Sicherheitspolitik in Europa wahrgenommen, was sich in der im Oktober 1999 von der russischen Regierung verabschiedeten „Mittelfristigen Strategie für die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union (2000–2010)“ ausdrückt.¹ Dabei handelt es sich um eine vollkommen neue Art von Dokument: Bis zu diesem Zeitpunkt hat noch kein anderer Nachfolgestaat der Sowjetunion eine einseitige Positionsbestimmung zur EU ver-

¹ Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000–2010 gg.), in: *Diplomatičeskij Vestnik*, Nr. 11/1999, S. 20–28; engl. Übersetzung: *Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000–2010)*, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm (im Folgenden: *Mittelfristige Strategie*).

Dr. Iris Kempe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung in München.

abschiedet, ohne damit Beitrittsabsichten zu verknüpfen. Bei den bisherigen Abkommen handelte es sich entweder um die bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen den GUS-Staaten und der Europäischen Union² oder um die ukrainische und moldovische Strategie zur Implementierung einer Beitrittsperspektive³. Die Mittelfristige Strategie basiert auf der Grundannahme, dass Russland nicht die Absicht eines Beitritts zur EU verfolgt; normative Zielsetzung soll viel-

„Zielsetzung Russlands ist die Zusammenarbeit in einem Europa ohne Trennlinien.“

mehr die Zusammenarbeit in einem Europa ohne Trennlinien sein.⁴ Gleichzeitig ist die Mittelfristige Strategie auch als Antwort auf die im Juni 1999 auf dem Kölner Gipfel verabschiedete „Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland“ zu verstehen.⁵ Der Vorzeichenwechsel bei der russischen Einschätzung der EU wirft die Frage nach den damit verbundenen Ursachen, Motiven und politischen Herausforderungen auf. Diese lassen sich in drei Bereiche unterteilen: sicherheitspolitische Aspekte, wirtschaftliche Interessen sowie Folgefragen der EU-Osterweiterung.

Sicherheitspolitische Aspekte

Die Europäische Union profiliert sich zunehmend auch sicherheitspolitisch. Seit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages 1992 ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Bestandteil des Vertragsrechts. Auf dem Ratsgipfel im Dezember 1999 in Helsinki verabschiedete die EU eine Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die EU bewertet Russland als wichtigen außenpolitischen Akteur in Europa. Somit war Russland der erste Staat, für den die EU eine „Gemeinsame Strategie“ verabschiedet hat. Demnach kann

² Die EU hat Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Ukraine, der Russischen Föderation, Moldova und Belarus unterzeichnet. Das Abkommen mit Belarus wurde aus den gegebenen politischen Gründen bisher nicht ratifiziert.

³ Strategy of Ukraine's integration into the European Union, approved by the Decree by the President of Ukraine, 11 June 1998. Strategy of the Republic of Moldova for becoming associate member of the European Union, Ministry of Foreign Affairs, Moldova.

⁴ Mittelfristige Strategie, a.a.O.

⁵ Common Strategy of the European Union on Russia, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/common_strategy/index.htm

die Union künftig ihre außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen in Bezug auf Russland mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr wie bisher nach dem Prinzip der Einstimmigkeit treffen.⁶ Die russischen Eliten begrüßten diese Entwicklung und haben die sicherheitspolitische Kooperation in der Mittelfristigen Strategie verankert. Die gesamteuropäische Sicherheit soll demnach durch die Zusammenarbeit der Europäer untereinander gestärkt werden.

In beiden Papieren (der Gemeinsamen Strategie der EU und der Mittelfristigen Strategie Russlands) verzahnen sich europäische und russische Sicherheitsinteressen miteinander. Dies setzte sich Ende Oktober 2000 auf dem EU-Russland-Gipfel in Paris fort: Die Präsidenten Putin, Chirac und Prodi sowie der Hohe Repräsentant für die GASP Javier Solana unterzeichneten eine gemeinsame Erklärung über die Verstärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit bei Fragen der Politik und Sicherheit in Europa.⁷ Sicherheitsfragen, insbesondere auch Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie operatives Krisenmanagement, sollen verstärkt zum Gegenstand europäisch-russischer Konsultationen werden.

Die Nachhaltigkeit und Reichweite der Europäisierung sicherheitspolitischer Interessen Russlands definiert sich über die damit verbundenen Motive. Ähnlich wie Russlands Rolle in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verbindet sich auch die sicherheitspolitische Kooperation mit der EU mit dem Interesse der Europäisierung der Sicherheitspolitik. Im Unterschied zur NATO hätte Russland in der genuin europäischen Kooperation einen stärkeren Einfluss. Ein Teil der russischen Elite verbindet damit gleichzeitig die Hoffnung auf Schwächung der einseitig von den USA dominierten Weltordnung zugunsten einer multipolaren Machtverteilung im internationalen System.⁸ Allerdings widerspricht dies dem Interesse der EU, wonach die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität nicht in Konkur-

⁶ Vgl. Algieri, Franco und Weidenfeld, Werner: Europas neue Rolle in der Welt, in: Europa-Handbuch, hg. von Werner Weidenfeld, Gütersloh 1999, S. 886 ff.

⁷ Joint Declaration by the President of the Russian Federation, V. V. Putin, the President of the European Council, J. Chirac, assisted by the Secretary-General of the Council / High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, J. Solana, and the President of the Commission of the European Communities, R. Prodi, on strengthening dialogue and co-operation on political and security matters in Europe, Paris 30 October 2000, in: <http://www.eur.ru/eng/news/301000.html>

⁸ Russia Seeks „Strategic Partnership“, in: Johnson's List Nr. 4653, 26.11.2000.

renz, sondern vielmehr im Einklang zu den transatlantischen Partnern steht.

Eine zweite Dissonanz liegt bei der normativen Ausrichtung sicherheitspolitischer Fragen: Bei der Implementierung russischer sicherheitspolitischer Interessen in europäischen Institutionen steht die EU Russland nicht nur partnerschaftlich, sondern auch kritisch gegenüber. Sie stimmt nicht mit der russischen Position überein, dass es sich bei dem Konflikt im Kaukasus um Terrorismus und dessen Bekämpfung handle und fordert eine friedliche Lösung auf dem Verhandlungsweg.⁹ Die Präsidentschaftsverwaltung Putins verweist dagegen darauf, dass die Zusammenarbeit mit Europa an diesem Punkt

„Die EU ist außenpolitisch für Russland attraktiver geworden.“

nur zu den russischen Konditionen erfolgen kann. Der Tschetschenienkrieg als sicherheitspolitisch sensibler Punkt verdeutlicht die Grenzen der Partnerschaft zwischen Russland und Europa.

Die Profilierung der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur in Europa hat ihre Attraktivität für Russland vergrößert. Die sicherheitspolitische Akzeptanz der EU von Seiten Russlands ist umgekehrt ein Impuls für die Intensivierung der GASP. Allerdings verdeutlichen die wechselseitig existierenden Differenzen im sicherheitspolitischen Grundkonsens die Grenzen der Partnerschaft.

Wirtschaftliche Interessen

Die institutionellen Beziehungen der Sowjetunion zur Europäischen Union waren durch das 1989 unterzeichnete Handels- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft geprägt. Die Priorität des wirtschaftlichen Interesses Russlands setzte sich fort: Im Gegensatz zu den politischen Interessen der EU verfolgte die russische Delegation mit der Unterzeichnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (1994) wirtschaftliche Ziele. Bestreben war es, Russland vertraglich an den europäischen Wirtschaftsraum anzubinden, die Option einer Freihandelszone zu verankern und Russland nicht als Staatshandelsland, sondern als Übergangswirtschaft zu bezeichnen.¹⁰

⁹ Europäischer Rat (Helsinki), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10. und 11. Dezember 1999, Anlage II: Erklärung zu Tschetschenien, in: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 7613.

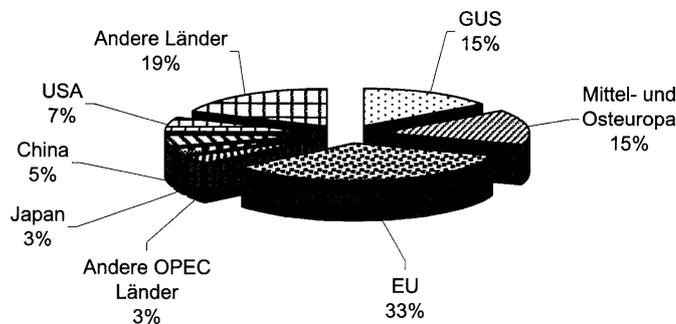
¹⁰ Beschluss des Rates und der Kommission vom 30. Oktober 1997 über den Abschluss des

Die wirtschaftlichen Motive Russlands sind nach wie vor ein wichtiger Motor für die Beziehungen zur EU.

Russische Exporte nach Regionen

(1999 in % vom Gesamtwert)

Quelle: Goskomstat 1999



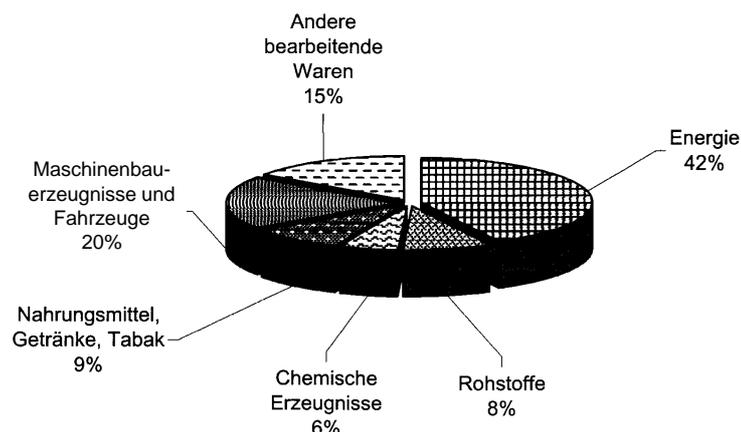
Die Attraktivität der Union definiert sich einerseits über ihre Rolle als Handelspartner und andererseits über ihre Rolle bei der Unterstützung der russischen Transformation. Die russische Außenhandelsstatistik verdeutlicht dies: 1999 entfielen 33,45 % der gesamten Ausfuhr auf die Mitgliedstaaten der EU. Dabei handelt es sich zu 42,4 % um Energielieferungen, vor allem um Gas und Öl.¹¹ Da auch die mittel- und osteuropäischen Staaten einen großen Teil ihrer Rohstoffe direkt oder indirekt aus Russland beziehen, wird sich diese Handelsbilanz im Zuge der EU-Osterweiterung noch weiter erhöhen. Strategisch zu berücksichtigen gilt es dabei auch, dass Russland mit der Lieferung von Rohstoffen auch über einen Hebel verfügt, Hegemonie über die Staaten des früheren RGW deutlich zu machen.

Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, ABL L 327 vom 27.11.1997, sowie: KOM(97) 557 endg.

¹¹ Goskomstat, Russland. EU und Moskau werden strategische Partner, Handelsblatt, 31.10.2000, Nr. 210, S. 3.

Russische Exporte in die EU nach Warengruppen

Quelle: Eurostat 1999



Mit dem Export von Rohstoffen einschließlich des Verlaufs der Pipelines versucht Russland seine wirtschaftliche, aber auch politische Stärke als „Großmacht“ aufrechtzuerhalten. Die Grenzen der Wirtschaftsmacht Russlands zeigen sich bei ihrer strukturellen Rückständigkeit sowie bei der marginalen Bedeutung in der Globalisierung. Zur Verringerung dieser Defizite erhoffen sich russische Entscheidungsträger, mit der EU als Modernisierungs- und Transformationspartner zu kooperieren. In der mittelfristigen Strategie verlangt die russische Regierung, dass die technische Unterstützung der EU für Russland (TACIS) für den wirtschaftlichen Strukturwandel eingesetzt werden soll. Angefragt sind unter anderem Maßnahmen zur Umstrukturierung des Bankensystems, den Ausbau transeuropäischer Transportwege, insbesondere die Verbesserung der russischen Infrastruktur, Zusammenarbeit im Bereich des Rechtswesens, grenzüberschreitende Kooperation etc. Im Weiteren versuchen russische Entscheidungsträger die EU als Anwalt für die stärkere Integration in die Weltwirtschaft zu gewinnen, um den Beitritt in die Welthandelsorganisation (WTO) sowie ausländische Investitionen zu forcieren.

Für Russland ist die EU von unvermindert großem wirtschaftlichen Interesse. Sie bietet Absatzmärkte für Rohstoffe, eine Anwaltsfunktion

zur Einbindung in die Weltwirtschaft und Unterstützung bei der inneren Modernisierung, ohne dabei Hegemoniebestrebungen zu verfolgen.

Die Haltung zur EU-Osterweiterung

Der Beitritt Litauens, Lettlands und Estlands in die EU wird das geographische Verhältnis Russlands zur Union verändern: Die gemeinsame Außengrenze wird sich vergrößern, ehemals zum sowjetischen Imperium gehörende Staaten werden Teil der EU sein und das zu Russland gehörende Gebiet Kaliningrad wird eine Exklave innerhalb der Union sein.¹² Aus den Veränderungen der europäischen Landkarte ergeben sich auch für Russland eine ganze Reihe sicherheitspolitischer und ökonomischer Konsequenzen. Wirtschaftlich gesehen werden die Einführung von EU-Standards, Handelsvorschriften, Visa- und Zollbestimmungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern Verschiebungen bei den Marktzugängen nach sich ziehen. Während in Russland weder von einer abgeschlossenen Transformation noch von klaren Zielsetzungen der Reformen gesprochen werden kann, haben sich die EU-assozierten Staaten in ihrer inneren Entwicklung und außenpolitischen Orientierung für einen klaren Kurs nach Westeuropa entschieden. Somit werden die Asymmetrien zwischen Russland und der erweiterten EU künftig zunehmen und die beiden ungleichen Räume werden unmittelbar aneinander grenzen. Da derartige Asymmetrien immer auch eine sicherheitspolitische Belastung sind, bedeutet die EU-Osterweiterung ein Risiko für Russland. Schwierige Einzelfragen hängen zusammen mit dem Gebiet Kaliningrad, der russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten und den bisher zwischen Russland und Estland sowie Russland und Lettland nicht unterzeichneten Grenzverträgen.

„Die Asymmetrien zwischen Russland und der erweiterten EU werden wachsen.“

Sowohl in politischen Absichtserklärungen als auch in wissenschaftlichen Untersuchungen äußern sich russische Akteure bisher über-

¹² Vgl. Kempe, Iris: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrussland und Moldova, Gütersloh 1998.

wiegend positiv zur EU-Osterweiterung.¹³ Im Gegensatz zur NATO-Osterweiterung verursacht die Union weder sicherheitspolitische Bedenken noch Bedrohungsängste vor westlichen Hegemoniebestrebungen. Dagegen stehen bei der Einschätzung der bevorstehenden EU-Beitritte erneut wirtschaftliche Interessen im Vordergrund: Die Osterweiterung wird auch als Chance zur Erschließung neuer Absatzmärkte sowie als Möglichkeit zum Stabilitätsexport in Richtung Osten bewertet.¹⁴

Trotz der allgemeinen Befürwortung äußert Moskau Bedenken gegenüber einer Reihe von Folgefragen der EU-Osterweiterung. An erster Stelle ist die Region Kaliningrad zu nennen, deren Waren- und Personenverkehr noch stärker als bisher vom Mutterland abgeschnitten sein wird. Damit verbinden sich zwei Probleme: die Strukturschwäche der Region selbst sowie die sicherheitspolitischen Interessen Moskaus an Kaliningrad als Standort der baltischen Flotte und damit als strategischer Vorposten gegen den Westen. Obwohl die Kaliningrad-Frage zunehmende Bedeutung innerhalb der EU-Politik erlangt hat, stehen adäquate Strategien noch aus, so dass die russischen Bedenken nicht genügend berücksichtigt bleiben.

Auch die Lage der russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten kann im Zuge des EU-Beitritts zu einem europäischen Problem werden. Das im Januar 2000 veröffentlichte neue nationale Sicherheitskonzept unterstreicht den Schutz der russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten.¹⁵ Entsprechend sensibel reagiert die russische Regierung, aber auch die Öffentlichkeit und die Medien auf die Lage der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland. Kritisiert werden Defizite bei der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung, welche die Einbürgerung erschweren, die lettische Sprachgesetzgebung und die insgesamt schwierigen sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen.¹⁶ An einigen Punkten stimmt die russische Kritik mit den Einschätzungen

¹³ Mittelfristige Strategie. Arbatov, Aleksej: *Bezopasnost'*: Rossijskij vybor, Moskau 1999, S. 190.

¹⁴ Timofei Bordachev: *The Russian Challenge for the European Union: The Direct Neighbourhood and Security Issues*, in: *Beyond EU enlargement*, hg. von Iris Kempe, Gütersloh 2001 (im Druck).

¹⁵ *Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 14.1.2000.

¹⁶ Riskin, Andrej: *V rižskich tramvajach zapretjat govorit' po-russki*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 22.7.2000.

der OSZE und den jährlich von der EU erstellten Fortschrittsberichten zum Stand der Beitrittsfähigkeit überein.

Problematischer für die künftigen Nachbarschaftsbeziehungen ist jedoch die Politik Russlands, die Lage der russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten politisch zu instrumentalisieren und auf diesem Weg russische Ansprüche zu manifestieren. Auf dieser Grundlage haben russische Entscheidungsträger und Analytiker wiederholt ein Mitspracherecht bei den EU-Beitrittsverhandlungen Estlands und Lettlands angemeldet. Hieraus ergibt sich ein potenzieller Konflikt zwischen dem Erweiterungsprozess und den Beziehungen zu Russland. Die fehlende Ratifizierung des estnisch-russischen und des lettisch-russischen Grenzvertrags ist ein weiterer Hebel, mit dem die russische Regierung das Tempo des EU-Erweiterungsprozesses zu beeinflussen versucht. Da die Klärung von offenen Grenzfragen eine Bedingung für den Beitritt zur EU ist, blockiert die ablehnende Haltung von Regierung und Parlament Russlands den EU-Beitritt. Wie auch auf anderen Ebenen zeigt sich hier besonders deutlich, dass die baltischen Staaten weit über die normativen Absichtserklärungen hinaus einen Testfall für die Beziehungen zwischen der EU und Russland darstellen. Somit reicht es bei weitem nicht aus, dass die russische Regierung die EU-Osterweiterung befürwortet. Vielmehr misst sich der Grad der Zustimmung an kritischen Fragen wie der Regelung der Grenzverträge oder der Einschätzung der Lage der russischen Bevölkerung in Estland und Lettland.

„Der EU-Beitritt der baltischen Staaten kann zu einem Konfliktfeld werden.“

Fazit

Die russische Europapolitik ist von einem Vorzeichenwechsel geprägt: Die EU wird nicht mehr nur als Handelsorganisation mit marginaler Rolle, sondern auch als Partnerin in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie als Partnerin bei der Modernisierung und Einbindung in die Weltwirtschaft betrachtet. Damit trägt Moskau der politischen und außenpolitischen Profilierung der Union Rechnung.

Der Vorzeichenwechsel in der russischen Europapolitik verdeutlicht gleichzeitig neue Aufgaben und Herausforderungen: Russische Entscheidungsträger betrachten die EU als Sicherheitsgaranten und als Al-

ternative zu den USA. Realistisch betrachtet hinkt die außen- und sicherheitspolitische Integration der EU der wirtschaftlichen hinterher. Die EU versteht sich nicht als Konkurrent, sondern als Partner im transatlantischen Sicherheitsbündnis. Die russische Erwartung an die EU als Stabilitäts- und Modernisierungsgarant kann die Union nur so weit erfüllen, wie Transformationsprozesse überhaupt von außen gesteuert werden können. In der Regel können Entwicklungs- und Transformationsprozesse von außen zwar verstärkt oder beschleunigt, nicht aber angestoßen werden.

Russland äußert derzeit keine Vorbehalte gegen die EU-Osterweiterung. Die Unterschiede in den Interessen werden bei den sensiblen Einzelaspekten deutlich. Entgegen der allgemein vertretenen These, Russland habe ein partnerschaftliches Verhältnis zur EU, zeigen sich im Detail unterschiedliche Interessen und Erwartungen. Die vorschnelle Annahme von Gleichheit reduziert adäquate Möglichkeiten des politischen Handelns, die sowohl gemeinsame Interessen als auch gegensätzliche Zielsetzungen berücksichtigen sollten.