

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hannes Adomeit / Rainer Lindner

Die »Gemeinsamen Räume« Rußlands und der EU

Wunschbild oder Wirklichkeit?

S 34
November 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Ursprünge
10	Ziele und Interessen
12	Gemeinsame Räume
12	Wirtschaft
13	Freiheit, Sicherheit, Justiz
14	Äußere Sicherheit
16	Forschung, Bildung, Kultur
18	Russische Reaktionen und Szenarien
20	Modell Nato–Rußland-Rat
20	Assoziierung ohne Transformation
20	Assoziierung und Transformation
20	Modell Norwegen
21	Welche Perspektiven ergeben sich?
23	Fazit
25	Abkürzungen

Die »Gemeinsamen Räume« Rußlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?

Auf ihrer Gipfelkonferenz im Mai 2005 in Moskau haben sich die Europäische Union (EU) und Rußland nach langen und zum Teil zähen Verhandlungen auf die Schaffung von vier sogenannten Gemeinsamen Räumen geeinigt: Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und kulturelle Aspekte. Vermutlich als Reaktion auf die vielfach geäußerte Kritik, die EU und Rußland produzierten zwar Grundsatzserklärungen und Strategien, ließen es aber an ihrer Umsetzung mangeln, wird seit-her von Wegekarten gesprochen, die dazu dienen sollen, die Räume zu erreichen.

Der Londoner EU-Rußland-Gipfel Anfang Oktober 2005 hat allerdings die Unzufriedenheit beider Seiten mit dem Moskauer Dokument deutlich werden lassen, auch dessen Unverbindlichkeit und Unbestimmtheit. Dies kommt in Wendungen zum Ausdruck wie etwa jener, die Experten sollten zunächst »die Frage des *Beginns* der gemeinsamen Verwirklichung der Wegekarten« beraten. Ebenso unverbindlich klingt der Hinweis des Londoner Gipfels, es seien erneut Gespräche über »institutionelle Veränderungen« in den Beziehungen geführt worden. Spätestens bis 2007, wenn der Partnerschafts- und Kooperationsvertrag ausläuft, sollten nach dem erklärten Willen beider Seiten Ausmaß und Format derartiger Veränderungen festgelegt sein. Die Beziehungen zwischen Rußland und der EU stehen insofern vor einer Zäsur. Die Frage stellt sich, ob beide Partner innerhalb ihrer vielbeschworenen »strategischen Partnerschaft« auf Distanz zueinander bleiben oder ob sie sich auf eine neue institutionelle Beziehungslage zu bewegen. Und wenn letzteres der Fall ist: Welche Rolle könnten dabei die in Moskau vereinbarten Gemeinsamen Räume und Wegekarten spielen?

Um diese Fragen zu beantworten, werden in einem ersten Schritt die Ursprünge der Räume und Karten sowie die Erwartungen skizziert, die sich mit ihrer Ausarbeitung verbanden. In einem zweiten Schritt werden die wichtigsten Resultate des Prozesses ihrer Erstellung präsentiert. Drittens wird über die zum Teil ganz unterschiedlichen Bewertungen des Prozesses und seiner Ergebnisse zu berichten sein. Viertens wird die wahrscheinliche künftige Entwicklung aufgezeigt und werden insbesondere diejenigen Faktoren unter-

sucht, von denen die Schaffung Gemeinsamer Räume vor allem auf russischer Seite abhängt. Schließlich folgen einige Handlungsempfehlungen, die sich für deutsche und europäische Russlandpolitik ergeben.

Die wichtigsten Schlußfolgerungen lauten: Die vier Routenpläne enthalten zwar eine Vielzahl konkreter Zielsetzungen und spezifischer möglicher Maßnahmen, sie sind aber entgegen dem äußeren Anschein keine geeigneten Hilfsmittel, um die gemeinsamen Räume auszugestalten und zu erreichen: Der Begriff der Wegekarte ist praktisch identisch mit dem des Raumes. Auch wohin die Reise führen soll und wie die Gemeinsamen Räume aussehen sollen, bleibt letzten Endes unbestimmt. Nach einer Prioritätensetzung sucht man vergeblich. Zudem sind die Wegekarten völkerrechtlich unverbindlich. Und sie legen nicht fest, wie und in welchem Zeitrahmen erklärte Absichten in die Tat umgesetzt werden sollen.

In dem umfangreichen Dokument werden auch die unterschiedlichen Entwicklungen in der EU und in Rußland außer acht gelassen. Es ignoriert die Tatsache, daß sich das Rußland Putins von einer demokratischen, pluralistischen, rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsperspektive weitgehend abgewandt hat. Sollte sich das entstandene »System Putin« verfestigen, könnte es schwerlich als Rückhalt und Rahmen für einen mit der EU zu bildenden Gemeinsamen Raum dienen.

Die eigentliche Bedeutung des Dokuments liegt darin, daß trotz aller Auffassungsunterschiede und divergierender Wertvorstellungen ein umfangreicher Katalog konkret zu lösender Aufgaben aufgestellt worden ist. Sollte der politische Wille vorhanden sein, könnten die jeweiligen Verwaltungen damit beauftragt werden, den Katalog abzuarbeiten.

Im Gegensatz zu vielen anderen früheren EU-Dokumenten, in denen die Ziele der EU gegenüber Rußland definiert worden sind, zeichnet sich das Moskauer Dokument durch eine neue Sachlichkeit aus. Betont werden »Effizienz« und konkret zu erzielende Ergebnisse, der Akzent liegt weniger auf gemeinsam zu verwirklichenden Werten. Offensichtlich wurde damit auf Moskaus Empfindlichkeiten gegenüber dem in der russischen Hauptstadt so genannten »Normenimperialismus« der EU Rücksicht genommen.

Allerdings wird auch in Moskau bezweifelt, ob sich eine Vielzahl von kleinen Schritten zu einem wesentlichen Fortschritt summieren, gewissermaßen Quantität in Qualität umschlagen kann. Diejenigen russischen Politiker und Fachleute, die sich ernsthaft mit

den Beziehungen ihres Landes zur EU befassen, favorisieren eine »Assoziierung« Rußlands mit der EU, einen »Assoziierungsvertrag«, welcher das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ablöst.

Die Handlungsempfehlungen für EU und deutsche Politik ergeben sich nahezu zwingend. Es gilt, sich nicht in einer Politik kleiner Schritte zu verlieren, sondern unbeirrt an den großen Zielen einer Transformation Rußlands festzuhalten, wie sie in der Gemeinsamen Strategie der EU des Jahres 1999 und in dem Rußland-Strategiepapier 2002–2006 niedergelegt sind. Russischen Forderungen nach einem Assoziierungsvertrag und neuen institutionellen Regelungen sollte nur dann stattgegeben werden, wenn dabei genau diese Ziele Berücksichtigung finden – und auch an der russischen innenpolitischen Entwicklung deutlich geworden ist, daß der Kreml es mit ihrer Verwirklichung ernst meint.

Ursprünge

Die Idee zur Schaffung Gemeinsamer Räume geht auf die Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Rußland vom Juni 1999 zurück.¹ Ähnlich den Zielsetzungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) fünf Jahre zuvor sollten auch der Strategie zufolge Rußland und die EU eine Freihandelszone bilden. Darüber hinaus strebte die EU eine »Angleichung von Gesetzgebung und Normen« an, um »die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums zu erleichtern«. An anderer Stelle wird vom Ziel eines »gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraums« gesprochen.² Was dies im einzelnen heißen soll, wurde allerdings nicht ausgeführt. Auf dem EU-Rußland-Gipfel im Mai 2001 verkündete der damalige EU-Kommissionspräsident, Romano Prodi, er habe sich mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin auf die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes (GEWR, später GWR) verständigt.³

Es ist charakteristisch für das Verhältnis zwischen der EU und Rußland, daß weder die ursprüngliche Initiative noch die späteren Impulse zur Fortentwicklung der Idee eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums von russischer Seite ausgingen. Die Anstöße kamen entweder aus der EU-Kommission oder von europäischen Staats- und Regierungschefs wie Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac. Vor allem nach Auffassung letzterer bestand ein Mißverhältnis zwischen der Begrenzung der Beziehungen auf den Wirtschaftsbereich und der auch von ihnen vielfach beschworenen »strategischen Partnerschaft« mit Rußland. Zudem war nach dem 11. September 2001 offenkundig, daß der internationale Terrorismus als Bedrohung auch der europäischen Sicherheit auf die

Integrationsagenda gesetzt werden mußte. Zusätzliche Impulse für die Erweiterung des GWR um einen Gemeinsamen Raum der äußeren Sicherheit erzeugte das enge Zusammengehen Deutschlands, Frankreichs und Rußlands in der Irak-Krise, die sich damit gegen die Politik der USA abgrenzten. Die neuen Herausforderungen und Bedrohungen durch Terrorismus und Extremismus, internationale organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, aber auch der Anspruch der EU, eine Wertegemeinschaft zu sein, boten Anlaß, den GWR um einen Gemeinsamen Raum für Freiheit, Sicherheit und Justiz zu ergänzen. Weil eine stärkere Forschungszusammenarbeit als sinnvoll angesehen wurde, kam schließlich ein Gemeinsamer Raum für Forschung, Bildung und Kultur hinzu. Auf dem Gipfel in Sankt Petersburg im Mai 2003 wurde die Ausweitung um diese zusätzlichen Räume beschlossen. Die jeweiligen Bürokratien erhielten den Auftrag, sich mit der Routenplanung zu befassen.⁴

Entgegen aller hehren Absichten gerieten die EU-Rußland-Beziehungen jedoch im Frühjahr 2004 in eine Krise. Verantwortlich dafür waren *erstens* die innenpolitischen Entwicklungen in Rußland (»gelenkte« Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, Tschechenien, Chodorkowskij/Jukos, Einschränkungen der Medienfreiheit, Stärkung der »Machtvertikale«), die sich keineswegs EU-Vorstellungen annäherten; *zweitens* die kritischen Reaktionen von Rußland-Experten in EU-Kommission und Europäischem Parlament auf diese Entwicklungen, an denen einige europäische Staats- und Regierungschefs indes aufgrund der Beschwichtigungen Putins keinen Anstoß nahmen; und *drittens* die anfängliche Weigerung Rußlands, das PKA auf die neuen Mitgliedsländer der EU auszudehnen.⁵ In Grundsatzdokumenten der Kommission, des Parla-

1 Eine Übersicht über die wesentlichen Schritte, die zur Formulierung der Gemeinsamen Räume geführt haben, findet sich auf Seite 8.

2 Die Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Rußland wurde auf der EU-Ratstagung im Juni 1999 in Köln verabschiedet; ihre Geltungsfrist endete im Juni 2004. Die Mittelfristige Strategie gegenüber der EU stellt Rußlands Antwort dar (als mittelfristig wird der Zeitraum bis 2010 verstanden). Putin übergab sie in seiner Eigenschaft als russischer Regierungschef der EU-»Troika« im Oktober 1999 in Helsinki.

3 Rußland und die EU auf Integrationskurs. Definition der Marschroute – unklares Endziel, in: Neue Zürcher Zeitung, 7.5.2005, S. 14.

4 EU-Russia Summit Joint Statement, St. Petersburg, 31.5.2005, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/75969.pdf>.

5 Im einzelnen hierzu Hannes Adomeit, Putins Westpolitik: Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (SWP-Studie 8/05); Rolf Schuette, E.U.-Russia Relations: Interests and Values – A European Perspective, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2004 (Carnegie Papers, Nr. 54).

Übersicht

Vereinbarungs- und Vertragsschritte zwischen EU und Rußland

Zeit	Abkommen / Vereinbarung	Kurzcharakterisierung / Quellenangabe
1994	Partnerschafts- und Kooperations- abkommen, rati- fiziert am 1.12.1997	Die Errichtung einer Freihandelszone soll angestrebt, die Voraussetzungen für einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum sollen geschaffen werden. Ein Turnus von jährlich zwei Gipfeltreffen EU–Rußland wird festgelegt. Nicht zuletzt aufgrund von Auseinandersetzungen über den Tschetschenienkonflikt ratifiziert Rußland das Abkommen erst drei Jahre später. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf >
Juni 1999	Gemeinsame Strategie der EU	Idee der EU, Rußland bei der Schaffung von demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Strukturen sowie der Errichtung einer Zivilgesellschaft zu helfen. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a2 >
Oktober 1999	Mittelfristige Strategie gegenüber der EU	Rußlands Antwort auf die EU-Strategie für den Zeitraum 2000–2010. Der Kreml betont die eigene Machtposition und fordert Gleichberechtigung, er hält an staatlicher Lenkung fest und kehrt wirtschaftliche Aspekte der Zusammenarbeit hervor. <i>Quelle:</i> Diplomatičeskij vestnik (Moskau), November 1999.
Dezember 2001	Rußland-Strategie- papier 2002–2006 der EU	Die EU formuliert erneut ihre Ziele gegenüber Rußland. Die Unterstützung von Reformen des Rechts- und Verwaltungssystems sowie der Aufbau einer Zivilgesellschaft werden als vorrangig bezeichnet. Für 2002–2003 werden konkrete Zahlen zur Finanzierung entsprechender Programme festgelegt. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/index.htm >
Mai 2003	Gipfel in Sankt Petersburg	Ausweitung des Ziels der Errichtung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums. EU-Institutionen werden beauftragt, sich mit der Routenplanung zu befassen. <i>Quellen:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/ip03_768.htm > < http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/75969.pdf >
Februar 2004	Grundsatzdoku- mente der Kom- mission, des Parlaments und des Rates der EU	Evaluierung der EU–Rußland-Beziehungen. Alle Dokumente drücken die Enttäuschung der EU über die Vorgänge in Rußland aus. Die Empfehlung wird artikuliert, gegenüber Rußland eine gemeinsame Sprache zu sprechen. <i>Quellen:</i> <i>EU Commission</i> , Document COM(2004) 106 09/02/04; < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/com04_106_en.pdf > <i>EU Parliament</i> , Document A5-0053/2004 < http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0121+0+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=2&NAV=S&L=DE >; <i>Council of the European Union, General Secretariat</i> , Relations with Russia – Assessment Report, DG E VI 6472/04; »restricted« – im Internet nicht abrufbar

Zeit	Abkommen / Vereinbarung	Kurzcharakterisierung / Quellenangabe
April 2004	Protokoll zum PKA beim Gipfel in Luxemburg	Rußland stimmt der Ausweitung des PKA auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/protocol_0404.htm >
Dezember 2004	Gipfel in Den Haag	Geplante Unterzeichnung des Dokuments über die Gemeinsamen Räume findet angesichts der Meinungsverschiedenheiten über die Entwicklungen in der Ukraine und der damit verbundenen Wertekonflikte nicht statt. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_04/index.htm >
Mai 2005	Gipfel in Moskau	Wegekarten zur Schaffung von vier Gemeinsamen Räumen: Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und kulturelle Aspekte. <i>Quelle:</i> < http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm >
Oktober 2005	Gipfel in London	Eine Präzisierung der Gemeinsamen Räume und ihrer Wegekarten soll angestrebt werden.

ments und des Rats über die Rußlandpolitik der EU kam die Enttäuschung über die Vorgänge im Rußland Putins und eine gewisse Ermüdung als Folge der Schwierigkeiten im Umgang mit diesem Land zum Ausdruck (»Russia fatigue«). Ungeachtet dessen wurden aber auch Empfehlungen für das weitere Vorgehen ausgesprochen: Die EU müsse gegenüber Rußland mit einer gemeinsamen Sprache sprechen, gemeinsame Positionen vertreten, eine festere Haltung einnehmen und vor allem die augenfällige Kluft zwischen Grundsatzserklärungen und praktischen Ergebnissen schließen.

Inwieweit diesen Empfehlungen entsprochen wurde und ob sich die EU mit ihren Vorstellungen durchgesetzt hat, ist unklar. Auf der ersten Sitzung des neu gegründeten Ständigen Partnerschaftsrats in Luxemburg im April 2004 und auf der EU-Rußland-Gipfelkonferenz in Moskau einen Monat später wurden zwar eine Reihe strittiger Fragen geregelt. Aber die wesentlichen, von der EU in ihren Grundsatzdokumenten formulierten Erwartungen blieben unerfüllt.

Bei der Ausarbeitung der Gemeinsamen Räume und Wegekarten wurde erkennbar, daß beide Seiten

unterschiedliche Ziele und Erwartungen hinsichtlich gemeinsamer Werte (Freiheit, Sicherheit, Justiz) hatten. Markante Differenzen taten zudem vor allem bei der Haltung zu den »eingefrorenen Konflikten« auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion auf (äußere Sicherheit). Damit verbunden war die Frage, ob und inwieweit die zu errichtenden Gemeinsamen Räume auf diejenigen europäischen Länder ausgedehnt werden sollten, die ebensowenig wie Rußland Mitglied der EU sind, aber in dem EU-Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und dem Konzept eines mit Rußland gemeinsamen Nachbarschaftsraums berücksichtigt werden.⁶ Konkret geht es um Belarus, die Ukraine, Moldova und die südkaukasischen Staaten. Die Interpretations- und Interessenunterschiede der beiden Akteure hinsichtlich ENP und Gemeinsamen Nachbarschaftsraum waren Ursache der nächsten Krise.

⁶ Ausführlich zu diesem Problem: Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann, Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin 2005.

Ziele und Interessen

Ursprünglich war geplant, die Verhandlungen über die Gemeinsamen Räume bis zum EU-Rußland-Gipfel in Den Haag im November 2004 zu beenden und ein entsprechendes Abschlußdokument zu unterzeichnen. Dieses Vorhaben wurde jedoch durch die Kontroversen über die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine vereitelt. Während die EU und die Wahlbeobachtermissionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) die Ergebnisse der ersten Wahlrunde als gefälscht ansahen, bewertete Putin den Wahlprozeß als »offen und ehrlich«. ⁷ Er ging sogar so weit, die OSZE davor zu warnen, die Aussagen und Berichte ihrer Beobachter zur Grundlage »einer politischen Bewertung« zu machen, denn das würde »den Sinn ihrer Existenz in Frage stellen«. ⁸ Nach Auffassung des Kremls hätten die Europäer die Oppositionskräfte in der Ukraine benutzt, um sich den Vereinigten Staaten wieder anzunähern. Diese Annäherung habe sich denn auch, so der noch immer einflußreiche ehemalige russische Außenminister, Jewgenij Primakow, auf Kosten eines »gemeinsamen Feindes« – nämlich Rußland – vollzogen. ⁹ Noch deutlicher wurde der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Konstantin Kossatschow. Er unterstellte der EU ein großes Interesse an der »Anheizung« (*podogrevanie*) der Widersprüche zwischen Rußland und dem Westen in den postsowjetischen Staaten. ¹⁰

Der Grund für derartige Bewertungen liegt wohl darin, daß der postsowjetische Raum von Moskau noch immer als russische Interessensphäre betrachtet wird. Unter dieser Prämisse läuft die Erweiterung von Nato und EU den Interessen Moskaus zuwider, reißt neue, tiefe Gräben auf – die zugrundeliegende Sichtweise hat sich nach den Farbenrevolutionen in der GUS noch verstärkt.

⁷ Am 22.11.2004 in einem Telefonat aus Brasilien nach dem APEC-Gipfel in Santiago de Chile. Dem Bericht auf der Website des Präsidenten zufolge rief Putin auch Kutschma an und vereinbarte mit ihm ein baldiges Treffen, <<http://www.kremlin.ru/text/news/2004/11/79979.shtml>>.

⁸ Am 23.11.2004 auf einer Pressekonferenz in Lissabon, <<http://www.kremlin.ru/text/news/2004/11/80051.shtml>>.

⁹ Evgenij Primakov, Rossiija vstupila v 2005 god [Rußland ist in das Jahr 2005 eingetreten], in: *Meždunarodnaja žizn'*, (2005) 3–4, S. 51–62 (61).

¹⁰ Konstantin Kosačev, Ot logiki »bližnego zarubež'ja« k edinstvu interesov [Von der Logik des »nahen Auslands« zur Interesseneinheit], in: *Meždunarodnaja žizn'*, (2005) 3–4, S. 63–71 (64).

Rußland hat diese und andere Ziele und Interessen am klarsten im Oktober 1999 in seiner Antwort auf die Gemeinsame Strategie der EU vom Juni 1999 artikuliert. ¹¹ Beide Grundsatzdokumente sind im eigentlichen Sinne des Wortes keine Strategien, da sie Ziele, Mittel und Zeitplan nicht in einem integrierten Ansatz verbinden. Die Analyse beider Dokumente läßt wesentliche Auffassungs- und Interessenunterschiede erkennen.

Die EU geht in ihrer Strategie davon aus, daß es in Rußlands innenpolitischer Entwicklung erhebliche Defizite gibt. In Rußland sei daher eine »stabile, offene und pluralistische Demokratie zu schaffen, die rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist und der Untermauerung einer prosperierenden Marktwirtschaft dient«. Das Land solle »in die Lage versetzt werden, sich in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern«. Dabei erklären sich die EU und ihre Mitgliedstaaten bereit, »Hilfestellung zu geben«, »Unterstützung zu leisten«, »Sachkenntnisse zur Verfügung zu stellen« und »ihre Erfahrungen zu teilen«. Rußland als mehr oder weniger entwickeltes Land soll dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand der EU nicht nur angeglichen, sondern in einen gemeinsamen, in seinen Strukturelementen von der EU vorbestimmten Raum »eingegliedert« werden – eine ungleiche Partnerschaft.

Von derartigen Vorstellungen sind jene Rußlands durch Welten getrennt. Dies wird in der russischen Antwort auf die Gemeinsame Strategie der EU – der bis 2010 gültigen Mittelfristigen Strategie Rußlands gegenüber der Europäischen Union – in folgenden Punkten deutlich:

- ▶ Rußland wird darin als »Weltmacht« bezeichnet, die sich »über zwei Kontinente erstreckt«; das Wesen seiner »Strategie« gegenüber der EU bestehe darin, »nationale Interessen und die Aufwertung der Rolle und Autorität Rußlands in Europa und der Welt zu gewährleisten.«
- ▶ Im Gegensatz zu den Vorstellungen der EU über den Aufbau neuer Strukturen gehe es Rußland darum, die bereits vollzogenen wirtschaftlichen und sozialen Reformen zu »stabilisieren« und »weiterzuentwickeln«.
- ▶ An Integration im Sinne einer Übertragung von Souveränität an supranationale Institutionen zeigt sich Rußland nicht interessiert. Es müsse vielmehr

¹¹ Die entsprechenden Quellen finden sich in der Übersicht auf Seite 8.

»die Freiheit behalten, seine Innen- und Außenpolitik zu bestimmen und auszuführen« und »die Unabhängigkeit seiner Positionen und Aktivitäten in internationalen Organisationen« und »seinen Status und die Vorteile als euro-asiatischer Staat und größtes Land der GUS« zu wahren.

- ▶ Während die EU den Austausch auf allen Ebenen intensivieren, Kontakte zwischen den Gesellschaften vielfältigen, unabhängige Nichtregierungsorganisationen und Medien unterstützen und mit-helfen will, Wirtschaft und Gesellschaft von »unten nach oben« zu entwickeln, soll nach russischen Vorstellungen der Staat Wirtschaft und Gesellschaft »von oben nach unten« organisieren.
- ▶ Der GUS-Raum wird praktisch zur Tabuzone für die EU erklärt. Die EU wird mit den Worten gewarnt, Moskau werde »jeglichen Anstrengungen Widerstand entgegenzusetzen, welche die wirtschaftliche Integration in der GUS beeinträchtigen«; der Kreml lehne »Sonderbeziehungen« der EU zu einzelnen Ländern der Gemeinschaft [Unabhängiger Staaten] zum Schaden russischer Interessen« ab. Indes sollten die »positiven Erfahrungen« der EU mit Integrationsprozessen dazu dienen, analoge Prozesse in der GUS zu fördern, die partnerschaftlichen Beziehungen mit der EU dazu beitragen, »Rußlands Rolle als führende Macht [mit dem Ziel] zu konsolidieren, ein neues System zwischenstaatlicher politischer und wirtschaftlicher Beziehungen im GUS-Raum zu bilden«.

Eine kurz vor der Verabschiedung der Wegekarten verfaßte Analyse des in Moskau ansässigen Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (SWOP) und anderer Experten unterscheidet sich in diesen prinzipiellen Punkten kaum von der Mittelfristigen Strategie.¹² Der Analyse zufolge ist Rußland euro-asiatischer Kontinentalstaat, der sich der EU weder ein- noch unterordnen will. Begriff und Inhalte von Integration, wie sie in der EU gelten, sind demzufolge Anathema. Selbst eindeutig westlich orientierte Mitautoren der SWOP-Analyse warnen vor einer »Europäisierung« im Sinne einer

Erweiterung des »normativen Imperiums EU«. Wie die Verfasser der Mittelfristigen Strategie des Außenministeriums sehen sie Rußland als unabhängiges Kraftzentrum in einer multipolaren Welt an, als eine Art »dritten Westen« – neben den USA und Europa – mit eigenen Prinzipien und Normen.¹³

Die logische Konsequenz daraus ist, daß sich Rußland auf die Verwirklichung jener Ziele konzentriert, die es für besonders wichtig hält. Dazu gehören der freie Zugang zu europäischen Märkten, Abbau protektionistischer Handelsbeschränkungen, Investitionen in die russische Wirtschaft, Transfer von Technologie und Know-how sowie Freizügigkeit für russische Bürger bei Reisen in und durch die Länder der EU.

Wie nun werden die Ziele und Interessen in den Gemeinsamen Räumen und Wegekarten behandelt? Wo liegen die Unterschiede und wie wirken sie sich aus?

¹² Das Dokument mit Anhang: Situacionnyj analiz. Otnošenija Rossii i Evropejskogo Sojuza: sovremennaja situacija i perspektivy [Situationsanalyse. Die Beziehungen zwischen Rußland und der Europäischen Union: Aktuelle Situation und Perspektiven], <<http://www.globalaffairs.ru/docs/report.doc>>, <<http://www.globalaffairs.ru/docs/description.doc>>. In englischer Sprache: Sergej Karaganov, Russia's European Strategy: A New Start, in: Russia in Global Affairs, 3 (Juli–September 2005) (Internetausgabe), <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/12/941.html>>.

¹³ So Dmitri Trenin, Rossija 2015: »Tretij Zapad« ili »Evrokitaj«? [Rußland 2015: »Dritter Westen« oder »Eurochina«?], in: Moskovskij Centr Karnegi (Internetausgabe), <<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/72645.htm>>.

Gemeinsame Räume

Wie eingangs erwähnt, betreffen die Räume und Wegekarten vier Handlungsfelder,¹⁴ die nachfolgend kurz dargestellt und bewertet werden sollen.

Wirtschaft

(Road Map for the Common Economic Space)

1. Handel und Wirtschaftskooperation

- ▶ Entwicklung eines Dialogs zur Regulierung und Harmonisierung der Industrieproduktion (Standardisierung, technische Anpassungen und Konformitätsbewertung) in den Bereichen Telekommunikation, Elektroindustrie, Maschinenbau, Medizintechnik, Automobilbau, Textilindustrie, pharmazeutische Industrie und Holzwirtschaft
- ▶ Herstellung von Transparenz und Wettbewerb bei Projektausschreibungen in der Industrie
- ▶ Schutz der intellektuellen, industriellen und kommerziellen Besitzrechte
- ▶ Förderung und Transparenz des Wettbewerbs
- ▶ Förderung der beiderseitigen Investitionen
- ▶ Entwicklung eines Dialogs zur Unternehmenspolitik
- ▶ Vertiefung und Diversifizierung interregionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- ▶ Sicherstellung der Stabilität der wechselseitigen Finanzsysteme sowie der Sicherheit und Effizienz von Finanzdienstleistungen
- ▶ Verbesserung der Transparenz von Buchhaltung und Rechnungsprüfung
- ▶ Vertiefung der Zusammenarbeit in Land-, Forstwirtschaft und Fischerei sowie bei der Lebensmittelsicherheit

2. Handels- und Zollbestimmungen

3. Telekommunikation, Transport

4. Energie

5. Raumfahrt

6. Umwelt

¹⁴ Im folgenden werden jeweils neben ausgewählten ausführlichen Maßnahmen nur die Hauptüberschriften jener Bereiche aufgezählt, die in den Wegekarten aufgeführt sind. Zu weiteren Einzelheiten vgl. die Links zu den PDF-Dateien

Die Wegekarte zum gemeinsamen Wirtschaftsraum ist die umfassendste des Dokuments. Zentrale Kooperationsprojekte werden benannt. Aber ob sie auch umgesetzt werden, ist zu bezweifeln.¹⁵ Die beabsichtigte Förderung von Reformen, der Abbau von Handels- und Investitionsschranken sowie größere Transparenz aller wirtschaftlichen und finanziellen Prozesse sind »Dauerbrenner« im Verhältnis EU-Rußland, an deren Umsetzung es schon in der Vergangenheit haperte. Besonders schwierig dürfte es werden, diejenigen Maßnahmen in die Tat umzusetzen, die sich darauf richten, die Wettbewerbspolitik abzustimmen und eine faire wechselseitige Beteiligung am öffentlichen Beschaffungswesen zu garantieren. So verwundert es auch nicht, daß von der Errichtung einer Freihandelszone in diesem Dokument, anders als noch im PKA, nicht mehr die Rede ist. Rußland hat offenkundig kein besonderes Interesse daran, alle Handelsbarrieren gegenüber Industrieprodukten aus der EU abzubauen.

Die Hindernisse liegen aber nicht nur in systembedingten Barrieren und politisch motivierten Widerständen auf russischer Seite, sondern auch auf EU-Seite. So wird beispielsweise die praktische Bedeutung der wirtschaftlichen Road Map dadurch eingeschränkt, daß (aus offensichtlichen Gründen) kein Wort zu einem eventuellen gemeinsamen Agrarraum oder zu einer Öffnung des europäischen Marktes gegenüber russischen Industrieprodukten gesagt wird.¹⁶

Von einer Freihandelszone ist ohnehin keine Rede mehr. Aber auch das Ziel der Herstellung eines offenen und integrierten Marktes scheint weit in der Ferne zu liegen, und die »Maßnahmen«, die aus dem

der englischen Originaldokumente der einzelnen Wegekarten unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm#ces1.

¹⁵ So in einer ersten Bewertung Heinz Timmermann, Der Moskauer EU-Rußland-Gipfel. Hintergründe, Ergebnisse und Perspektiven, Köln, Mai 2005 (Rußland-Analysen 66/05); Michael Emerson, Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Mai 2005 (CEPS Policy Brief, Nr. 71).

¹⁶ Rußland-EU-Gipfel ohne greifbare Resultate. Wortreiche Wunschliste für mehr Kooperation, in: Neue Zürcher Zeitung, 11.5.2005, S. 13.

in diesem Dokument postulierten »neuen Ansatz« resultieren, sind dehnbar und vage. So spart das Dokument nicht mit Formulierungen, die völlig unverbindlichen Charakter haben und in einer Sprache gehalten sind, die den Verdacht erregen müssen, daß dem ohnehin schon dicken Stapel von EU-Rußland-Papieren lediglich ein weiteres Dokument hinzugefügt wird. Anders lassen sich die folgenden als Handlungen (*actions*) deklarierten Absichtserklärungen wohl nicht interpretieren: »Festlegung von Bereichen und Sektoren, in denen Harmonisierung von Gesetzgebung und Praktiken angemessen und möglich ist«, »Schaffung von Beratungs- und Dialogmechanismen unter Regulatoren [...] mit dem Ziel der Annäherung der Gesetzgebung und Anpassung von Standards« und »Prüfung der Möglichkeit einer Ausarbeitung eines EU-Rußland-Abkommens zu Investitionsfragen«.

Von dieser »Weiterverbreitung von Unschärfen«, wie ein Kritiker treffend formuliert hat, ist es bis zum anvisierten offenen, integrierten Markt also noch ein weiter Weg.¹⁷ Vielleicht stellt sich die Frage nach einer Ausfüllung dieses Raums aber erst *nach* einer Aufnahme Rußlands in die Welthandelsorganisation (WTO), die jedenfalls nicht vor 2006 zu erwarten ist. Sollte der politische Wille dazu vorhanden sein, könnte Rußland dann über die unverbindliche »Prüfung von Möglichkeiten« hinaus tatsächlich – im wohlverstandenen Eigeninteresse – beginnen, Normen, Standards und Verfahren dem Europäischen Gemeinschaftsrecht anzupassen.

Eine ähnlich kritische Bewertung ist hinsichtlich des zweiten Gemeinsamen Raumes angebracht.

Freiheit, Sicherheit, Justiz

(Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice)

1. Freiheit

- ▶ Zusammenarbeit in Visafragen; Prüfung der Bedingungen für einen wechselseitigen visafreien Verkehr
- ▶ Kooperation bei Grenzfragen – auch an der russischen Südgrenze
- ▶ Unterstützung einer effizienten Migrationspolitik
- ▶ Kooperation in der Asylpolitik

2. Sicherheit

- ▶ Zusammenarbeit im Antiterrorkampf
- ▶ Verbesserung der Dokumentensicherheit/ Paßangelegenheiten
- ▶ Kampf gegen das transnationale organisierte Verbrechen
- ▶ Förderung eines abgestimmten Antigeldwäscherregimes
- ▶ Kampf gegen Drogenschmuggel
- ▶ Kampf gegen Menschen Schmuggel
- ▶ Antikorruptionskampagnen
- ▶ Kampf gegen illegalen Autohandel und den Handel mit gestohlenen Kulturgütern

3. Justiz

- ▶ Verbesserung der Effizienz des Rechtssystems
- ▶ Kooperation in Kriminalfällen
- ▶ Kooperation in Zivilangelegenheiten

4. Monitoring

- ▶ Überprüfung der Ausführung der Wegekarte in den bestehenden EU-Rußland-Gremien, insbesondere dem Ständigen Partnerschaftsrat, und auf den Treffen der für Freiheit, Sicherheit und Justiz zuständigen Minister sowie in anderen Foren

Die Erstellung der Wegekarte zu diesem Raum, so mochte man denken können, hätte der EU und Rußland eine gute Gelegenheit geboten, sich noch einmal zu gemeinsamen Werten zu bekennen. Diese Gelegenheit blieb aber ungenutzt. In dem Dokument wird der Begriff der Freiheit seines politisch-philosophischen Gehalts beraubt und von seinem inneren Bezug zu den Menschenrechten abgelöst. Von der Substanz des Begriffs ist nicht viel mehr übrig geblieben als die »Erleichterung menschlicher Kontakte und Reisen zwischen der EU und Rußland«, »reibungslose legale

¹⁷ EU-Russia Summit, Rom, 6.11.2003, Joint Statement, Annex I: The Common European Economic Space (CEES), Concept Paper, 13990/03 (Presse 313), <http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/1concl.pdf>.

Grenzüberschreitung« und Zusammenarbeit im Kampf gegen »illegale Migration« sowie »illegale grenzüberschreitende Aktivitäten«. Aber auch Begriffe wie Demokratie, Gewaltenteilung, Pressefreiheit, Pluralismus und Zivilgesellschaft als wünschbare Ziele der russischen Entwicklung werden entweder überhaupt nicht erwähnt oder aber mit einem Halbsatz abgetan.

Diese Mängel verwundern jedoch insofern kaum, als von einem sich entdemokratisierenden Rußland kein Interesse daran zu erwarten war, bei der Ausarbeitung der Dokumente gemeinsam mit der EU nach Wegen in einen Gemeinsamen Raum von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu suchen.¹⁸ Die Fadscheinigkeit entsprechenden Bemühens wird erkennbar, wenn man die Realitäten mit der Zielsetzung vergleicht, »zur Effizienz des Justizwesens und der Unabhängigkeit der Judikative in den EU-Mitgliedstaaten und Rußland beizutragen«. Denn nicht nur die Verhaftung und Verurteilung des Jukos-Vorsitzenden Chodorkowskij und von leitenden Managern seines Konzerns spricht einer Unabhängigkeit der Gerichte in Putins Rußland Hohn.¹⁹

Auch an der Implementierung der Ziele »Bekämpfung organisierter Kriminalität« und Aufbau eines »umfassenden Antigeldwäscheregimes« ist füglich zu zweifeln. Denn es besteht der begründete Verdacht, daß hohe russische Staatsbeamte in großem Umfang Staatseigentum veruntreut und Profite aus illegalen internationalen Transaktionen auf ausländische Bankkonten verschoben haben. An einer Aufklärung derartiger Sachverhalte dürften sie folglich keinerlei Interesse haben.²⁰

¹⁸ So auch *Emerson*, *Four Common Spaces* [wie Fn. 15], S. 2.

¹⁹ Daß Staatsanwaltschaft und Richter politisch kontrolliert werden, hat beispielsweise die kritische Journalistin Anna *Politkovskaja* in ihrer Fallstudie über das Gebiet Swerdlowsk und die Verflechtung zentraler und regionaler Wirtschaftsinteressen detailliert und überzeugend nachgewiesen; siehe ihr Buch »In Putins Rußland«, Köln: DuMont, 2005, sowie die Aufsätze »Der Fall Jukos – Rußlands Fall«, in: *Osteuropa*, 54 (2005) 7, S. 7–102.

²⁰ Für die Verstrickung von russischen Politikern und Beamten in illegale internationale Transaktionen gibt es vielfältige Indizien: Angefangen von der Commerzbank-/First National Holding (FNH)/Telekominvest-Affäre Ende der neunziger Jahre, in welcher der derzeitige Telekomminister Leonid Reimann verwickelt sein soll, über die Profite russischer Firmen und Staatsdiener aus dem »Oil-for-Food«-Programm der UNO vor dem Irak-Krieg bis hin zu dem Vorwurf der Staatsanwaltschaft in Pittsburgh, der zwischen 1998 und 2001 amtierende russische Atomminister, Jewgenij Adamow, habe amerikanische Hilfgelder veruntreut, die zur Verbesserung der Sicherheit russischer Atomanlagen bestimmt waren.

Großes Interesse dagegen hat Moskau an der Herstellung eines freizügigen und visafreien gemeinsamen Raums von EU und Rußland. Hier ist es allerdings die EU, die (zu Recht) bremst. Sie will erst sichergestellt wissen, daß Staatsbürger aus GUS-Ländern, die illegal über Rußland in die EU einreisen, auch von ihren Ursprungsländern wieder aufgenommen werden (Rücknahmeverpflichtung). Dazu wären aber entsprechende Abkommen zwischen Rußland und den GUS-Staaten erforderlich, die es bisher nicht gibt. Die EU hat sich in dieser Frage mit der Klarstellung durchgesetzt, der visafreie Raum sei ein Vorhaben »auf lange Sicht«.

Eine letzte kritische Anmerkung betrifft Kaliningrad. Es ist bezeichnend für die durchgängige Tendenz, sensible Bereiche in diesem Dokument auszuklammern, daß diese Region überhaupt keine Erwähnung findet. Und dies trotz der Tatsache, daß zwischen der Teilnahme des französischen Präsidenten und des deutschen Bundeskanzlers – die Anwesenheit der Präsidenten Polens und Litauens war nicht erwünscht – an den 750-Jahrfeiern der Stadt und dem EU–Rußland-Gipfel nur wenige Wochen lagen. Die Nichterwähnung Kaliningrads ist auch deswegen erstaunlich, weil sich die wirtschaftliche und soziale Situation der Region nur unwesentlich verbessert hat. Dies deutet einmal mehr darauf hin, daß der politische Wille Rußlands wie auch der EU fehlt, in Kaliningrad eine Modellregion zu schaffen, einen echten »gemeinsamen Raum« mit allen Dimensionen.

Die Kluft zwischen Absicht und Wirklichkeit ist auch im dritten Gemeinsamen Raum festzustellen.

Äußere Sicherheit

(Road Map for the Common Space of External Security)

1. *Stärkung des Dialogs und der Kooperation in den internationalen Beziehungen*
 - ▶ Verstärkung des Dialogs über Sicherheit und Menschenrechte
 - ▶ Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit und des Expertenaustausches
2. *Kampf gegen den Terrorismus*
 - ▶ Abstimmung in Rechtsfragen
 - ▶ Abstimmung in der Finanzierung von Antiterrormaßnahmen
 - ▶ Regelmäßige Konsultationen
3. *Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme; Stärkung von Exportkontrollen und der Abrüstung*
 - ▶ Kontrolle der Einhaltung internationaler Abkommen
 - ▶ Verstärkte Nutzung der G 8
 - ▶ Umsetzung der Beschlüsse der Genfer Abrüstungskonferenz
4. *Kooperation im Krisenmanagement*
 - ▶ Expertenaustausch
 - ▶ Abstimmung bei Rechts- und Finanzierungsfragen
 - ▶ Informationsaustausch
 - ▶ Förderung von Kontakten unter militärischen und zivilen Kriseneinsatzkräften
5. *Kooperation im Zivilschutz*
 - ▶ Austausch von Experten und Beobachtern
 - ▶ Durchführung von Trainingsmaßnahmen für Katastrophenschutz
 - ▶ Unterstützung und gegenseitige Hilfe bei Rettungsoperationen im Falle von U-Boot-, Schiffs- oder Flugzeugkatastrophen oder -unfällen

Die Wegekarte der äußeren Sicherheit ist die unverbindlichste aller vier Road Maps und weist den höchsten Grad an Unbestimmtheit auf. Gemeinsames Krisenmanagement und die Schaffung eines größeren Europas ohne Trennlinien, basierend auf gemeinsamen Werten, sind dem Wortlaut nach zentrale Anliegen dieser Wegekarte. Genau in diesem Bereich liegen aber auch die Konfliktfelder in der Politik beider Seiten und in ihrer wechselseitigen Wahrnehmung, und diese Konfliktfelder sind in dem Doku-

ment ausgeklammert worden. Daß Rußland und die EU (und zudem die Vereinigten Staaten) im post-sowjetischen Raum konkurrieren, bleibt unerwähnt. Weder die »eingefrorenen« Konflikte in Transnistrien und im Südkaukasus noch die »heißen« im Nordkaukasus werden angesprochen. Konkrete Marschrouten werden nicht festgelegt und es bleibt unklar, wie die EU und Rußland gemeinsam zur Lösung von Sicherheitsproblemen beitragen könnten. Daß Rußland und die EU zu den Ereignissen in Georgien, in der Ukraine und in Usbekistan eine unterschiedliche Haltung einnehmen, verweist dabei geradezu auf den großen Abstimmungsbedarf, den es beim Ordnen des post-sowjetischen Raumes gibt.

Da eine solche Abstimmung aber nicht erfolgt, bleibt Rußland de facto die zentrale Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum. So ist beispielsweise mit Blick auf die Ukraine nach der Entlassung der Regierung Timoschenko am 8. September 2005 damit zu rechnen, daß Moskau neue Integrationsbemühungen unternimmt – vor allem im Rahmen des Gemeinsamen Wirtschaftsraums (Rußland, Ukraine, Kasachstan, Belarus). Die Verwirklichung der in diesem Rahmen angestrebten Zollunion würde auch den politischen Einfluß Rußlands in der Region verstärken. Die EU–Rußland-Perspektive befindet sich insofern in direkter Abhängigkeit von den jeweiligen Interessen im GUS-Raum.²¹

Die Glaubwürdigkeit der Wegekarte wird nicht zuletzt dadurch unterhöhlt, daß jeglicher Bezug auf EU-Konzepte wie »Wider Europe« und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) fehlt – Rußland hat sogar erfolgreich darauf bestanden, daß der Begriff des Nachbarstaates nicht mehr verwendet und durch die Formel »regions adjacent to EU and Russian borders« ersetzt wird. Den Vorstellungen Moskaus entsprechend wird Rußland nicht mehr als formaler Teil der ENP-Strategie der EU angesehen.²²

²¹ Vasyl Filipchuk/Oleksandr Sushko, *The Single Economic Space: Geopolitical Project behind the Economic Curtain*, Kiew: Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, 2005 (Policy Paper 7/2005), <<http://www.foreignpolicy.org.ua>>.

²² Derzeit bestehen innerhalb des Kommunikationsformates ENP Aktionspläne mit der Ukraine und Moldova sowie ENP-Beziehungen mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan, die bis Ende 2005 ebenfalls in Aktionspläne münden sollen; *Commission of the European Communities, European Neighbourhood Policy – Council Conclusions*, 25.4.2005, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/date/2005/04_250405_ga.pdf#enp>.

Hohl klingt schließlich auch das gemeinsame Bekenntnis zu »wirksamem Multilateralismus« und zur »Stärkung der Rolle und der Wirksamkeit entsprechender internationaler und regionaler Organisationen, insbesondere der OSZE und des Europarats«. Denn die Wegekarte verliert kein Wort darüber, daß Putins Infragestellung der Existenz der OSZE dadurch Wirklichkeit zu werden drohte, daß Rußland sich monatelang weigerte, seine Beiträge zum OSZE-Haushalt für 2005 zu entrichten.²³ Daraus ist zu schließen, daß Rußland im Gegensatz zum Modell eines »wirksamen Multilateralismus« weiterhin unbeeindruckt von Brüsseler Beschlüssen eine Politik betreibt, die auf die Herstellung bzw. Wiederherstellung von Einflusssphären auf postsowjetischem Raum abzielt.

Forschung, Bildung, Kultur

(Road Map for the Common Space of Research and Education, Including Cultural Aspects)

1. Forschung, Wissenschaft und Technologie

- ▶ Aufbau einer Wissensgesellschaft in der EU und Rußland
- ▶ Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum durch Modernisierung der Volkswirtschaften und Implementierung wissenschaftlicher Erkenntnisse
- ▶ Stärkung und Optimierung des Konnexes zwischen Forschung und Innovation
- ▶ Anbindung des kleinen und mittleren Unternehmertums an Forschung und Entwicklung
- ▶ Spezielle Maßnahmen:
 - Schaffung eines »Ständigen Partnerschaftsrates« (PPC) für Forschung und Entwicklung
 - Implementierung des 2003 verabschiedeten »Kooperationsabkommens für Wissenschaft und Technologie« (EU/Rußland)
 - Fortsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans zur Förderung von Wissenschaft und Technologie (2002)
 - Stärkung der bestehenden Interaktionsprogramme
 - Unterstützung beim gegenseitigen Austausch von Wissenschaftlern, inkl. Vergabe von Visa

2. Bildung

- ▶ Förderung des Bologna-Prozesses
- ▶ Übernahme des Bachelor-Master-Studiengangs sowie des European Credit Transfer Systems
- ▶ Förderung akademischer Mobilität
- ▶ Förderung informeller Bildungspraktiken und *life skill education* von Jugendlichen
- ▶ Spezielle Maßnahmen:
 - Gründung von Universitätspartnerschaften
 - Durchführung von Trainingsprogrammen im Rahmen des Bologna-Prozesses
 - Schaffung eines Evaluationssystems für russische Hochschulen
 - Ausweitung der Beteiligung Rußlands an Erasmus-Programmen
 - Förderung von Europa-Studien in Rußland, Schaffung eines Europa-Instituts am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO)
 - Jugendaustausch
 - Informationsaustausch

3. Kultur

- ▶ Förderung von Kulturkooperation zwischen einer erweiterten EU und Rußland in Form von Künstleraustausch, Festivals und Ausstellungen
- ▶ Kooperation von Kultureinrichtungen (zum Beispiel von Museen und Konservatorien)
- ▶ Förderung von Filmverleih und gemeinsamen Filmfestivals
- ▶ Herstellung von Konvergenz mit europäischen Standards in Rundfunk und Fernsehen.

Der vierte Raum und die dazugehörige Wegekarte, die als Ergänzung und Komplettierung des Themenspektrums gedacht sind, stellen die am konkretesten ausformulierten Abschnitte des Dokuments dar. Die Schaffung eines Partnerschaftsrates, die Übernahme von Studiengangmodellen oder die Einrichtung eines European College am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO) werden sich in der Praxis als notwendige und realisierbare Schritte erweisen. Hier ist die entscheidende Frage zu stellen, ob der politische Wille vorhält und wie energisch die Ausführung der einzelnen Programmpunkte betrieben wird.

Die auf dem Londoner EU–Rußland-Gipfel im Oktober 2005 getroffenen Vereinbarungen erlauben einzelnen Berufsgruppen aus Wissenschaft, Kunst und

²³ Auch Michail Margelow, der Vorsitzende des Auswärtigen Komitees des Föderationsrats, warnte: »Falls die OSZE nicht drastisch reformiert wird, hat sie keine Zukunft«; zit. in: Russia: OSCE Faces Crisis over Budget with Moscow, 29.3.2005, <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/03/7f6e83eb-8153-4487-be94-7a582c629cc5.html>>.

Bildung, visafrei in die EU zu reisen.²⁴ Von russischer Seite wird diese Erleichterung offenbar als erster Schritt zu einer künftigen Visafreiheit aller russischen Staatsbürger betrachtet. Hier wird die EU die Gipfelrhetorik beiseite lassen und deutlich machen müssen, daß es keine schnelle Veränderung des Visaregimes geben wird.

Ein anderes Feld von starkem russischem Interesse im vierten Raum ist der Technologietransfer. Die Erleichterung der Wissenschafts- und Technologiekooperation könnte ein zugkräftiges Verhandlungsargument der Europäer sein, da die Abhängigkeit Rußlands von der EU als Modernisierungsressource eher zu- als abnehmen wird.

24 Gemeinsame Pressekonferenz Wladimir Putins, Anthony Blairs, Jose Manuel Barrosos und Javier Solanas anlässlich des EU-Rußland-Gipfels am 4. Oktober 2005 in London; im russischen Wortlaut unter <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/10/94904.shtml>>.

Russische Reaktionen und Szenarien

Wie in Brüssel waren auch in Moskau die amtlichen Reaktionen auf das Wegekartendokument positiv.²⁵ Putin lobte die gemeinsame Arbeit. Beide Seiten hätten gezeigt, daß sie in der Lage seien, schwierige Probleme zu lösen. Mit der Realisierung der Road Maps eröffne sich die Möglichkeit zur Errichtung eines einheitlichen Europas innerhalb der vier Handlungsfelder.²⁶ Für Michail Margelow, Chef des Auswärtigen Ausschusses des Föderationsrates, lag das wichtigste Ergebnis des EU-Rußland-Gipfels darin, daß die »freien Kontakte der Menschen in Europa«, mithin die Freizügigkeit der russischen Bevölkerung, als Ziel anerkannt und beschlossen werden konnte.²⁷ Außenminister Sergej Lawrow räumte ein, die Dokumente könnten manchen Kritikern »als zu wenig ambitioniert und konkret« erscheinen; er tröstete sie aber damit, daß die Wegekarten »eher den Anfang« einer neuen Dialogetappe in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland markierten.²⁸ Auch für Kossatschow, den bereits erwähnten Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses der Duma, sind die Wegekarten lediglich ein erster Schritt auf einem langen Weg, an dessen Ende ein Niveau der Zusammenarbeit stehen könnte, das einer Mitgliedschaft Rußlands in der EU gleichkomme. Vor Erreichen dieses Ziels müßten beide Seiten allerdings drei wichtige Aufgaben einvernehmlich lösen: die Schaffung eines visafreien Raumes, Verbesserungen im Transitverkehr nach Kaliningrad und Gewährleistung der Rechte nationaler Minderheiten in den neuen

EU-Staaten (konkret gemeint sind die russischsprachigen Minderheiten in den Baltischen Staaten).²⁹

Trotz aller positiven Akzente sind von offizieller Seite folglich auch skeptische und kritische Töne zu hören. So meldete sich der Bevollmächtigte des Präsidenten für die Beziehungen zur EU, Sergej Jastrschembkskij, nach dem EU-Rußland-Gipfel mit der Bewertung zu Wort, das Verhältnis zwischen Moskau und Brüssel sei alles andere als »blendend«.³⁰

Wenn diese Sicht schon im Kreml anzutreffen ist, kann nicht erstaunen, daß die Reaktionen im breiteren außen- und sicherheitspolitischen Establishment von noch größerer Skepsis geprägt waren. Dort herrscht die Auffassung vor, daß der Gipfel »weder historisch noch ein Durchbruch« war, weil die wirklich heißen Themen (Terrorismus, Menschenrechte, Migration, Visa, Harmonisierung der Gesetzgebung) auch diesmal wieder vertagt wurden.³¹ Die vier Road Maps seien lediglich eine Absichtserklärung, die nach Aussagen des russischen Präsidenten nur unter großen Anstrengungen verabschiedet werden konnten.³² »Hinter die Illusionen einer möglichen Integration Rußlands in Europa wurde ein Schlußpunkt gesetzt«, stellten die Autoren eines Artikels mit dem Titel fest: »Warum wir es nicht eilig haben, nach Europa zu gelangen«.³³ Die Wegekarten selbst würden die Antwort darauf geben: Man verlange von Rußland, daß es sich die Prinzipien der EU zu eigen mache und seinen Binnenhandel aufgebe, ohne ihm gleichzeitig eine Aussicht auf Mitgliedschaft zu eröffnen.«³⁴

²⁵ Entgegen der hier vorgenommenen Wertung sah die EU-Kommission den Gipfel vor allem deshalb als Erfolg an, weil die Road Maps gemeinsame Werte widerspiegeln, auf denen die Beziehungen zwischen der EU und Rußlands beruhen. So Benita Ferrero-Waldner, EU-Russia Relations (Response to Report by C. Malmström), Europäisches Parlament, Brüssel, 25.5.2005, <<http://www.europa.eu.int/comm/>>.

²⁶ Press-konferencija po itogam vstreči na vyššem urovne Rossija-Evropskij Sojus [Pressekonferenz zu den Ergebnissen des Gipfeltreffens Rußland-EU], 10.5.2005, <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/05/88013.shtml>>.

²⁷ Zitiert nach Maria Balynina, Moskva, 11. Maja 2005 – RIA Novosti, <<http://www.rian.ru/politics/russia/20050511/39963488.html>>.

²⁸ Sergej Lavrov, Kurs na Evropu [Kurs auf Europa], in: Rossijskaja gazeta, (12.5.2005) 98, S. 1f.

²⁹ Nach Balynina, Moskva, 11. Maja 2005 [wie Fn. 27].

³⁰ Sergej Jastržembkskij, Oboznačil probely v sotrudničestve RF i ES [Lücken in der Zusammenarbeit RF-EU aufgezeigt], RIA »Novosti«, 14.5.2005, <http://www.rvps.ru/r_polit.php?id=583>.

³¹ Igor' Džochadze, Rossija i ES raskryli »karty« [Rußland und die EU spielen mit offenen »Karten«], IA »Rosbalt«, 10.5.2005, <<http://www.rosbalt.ru/2005/05/10/207868.html>>.

³² Igor' Džadan, Vremja russkogo čeloveka: Kuda vedët »evropeiskij vektor«? [Die Zeit des russischen Menschen: Wohin führt der »europäische Vektor«?], in: Russkij žurnal, 11.5.2005, <http://www.russ.ru/culture/20050511_djad-pr.html>.

³³ Pavel Bykov/Olga Vlasova/Aleksandr Kokšarov, Počemu my ne spešim v Evropu [Warum wir es nicht eilig haben, nach Europa zu kommen], in: Ėkspert, 18 (16.5.2005) 465.

³⁴ Džadan, Vremja russkogo čeloveka [wie Fn. 32].

Aus Sicht Michail Deljagins, Direktor des renommierten Instituts für Probleme der Globalisierung, kommen der Gipfel und die Road Maps einer »vollständigen und bedingungslosen Kapitulation Rußlands vor der Europäischen Union« gleich. Faktisch übernehme Rußland die Pflichten eines EU-Mitgliedslandes, ohne dafür die geringsten Rechte, Privilegien oder Vorteile zu erhalten, die eine EU-Mitgliedschaft eigentlich biete.³⁵ Andere Kritiker polemisierten unter Verweis auf die Tatsache, daß die Nachbarschaftspolitik der EU sowohl auf die benachbarten Länder des Mittelmeerraums als auch Ost(mittel)europas angewendet wird, Rußland habe sich nunmehr in eine Reihe mit Ländern wie Jordanien oder Algerien gestellt.³⁶

Auch Sergej Karaganow, Vorsitzender des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (SWOP) und eine Art Seismologe der russischen Beziehungen zum Westen, sparte nicht mit Kritik. Im Grunde genommen befänden sich die Beziehungen zwischen der EU und Rußland in einer Krise, über die eine Dokumentenoffensive in Form von Wegekarten und Räumen hinwegtäuschen solle. Die EU wolle Rußland eng an sich binden, nicht zuletzt als Flankenmacht für die zyklische Verschlechterung ihrer transatlantischen Beziehungen. Hauptschwäche der Karten und Räume sei ihre fehlende Konkretheit. Rußland dürfe infolgedessen nicht der Täuschung erliegen, alles sei nun in Ordnung, man bräuchte nichts mehr zu tun.³⁷

Die Kritik der politischen Klasse richtete sich allerdings auch gegen diejenigen, die für die russische Europapolitik verantwortlich sind, also vor allem gegen den Kreml und das Außenministerium. Sie hätten es versäumt, in den Dokumenten eine Antwort auf die grundlegende Frage nach dem Platz Rußlands in Europa zu geben, und statt dessen »schön klingende bürokratische Phrasen« abgeliefert.³⁸ Eine Strategie,

die Vorgaben macht, in welche Richtung Rußland sich tatsächlich bewegen soll, sei den Wegekarten nicht zu entnehmen.³⁹ Auf die Rolle der europäischen GUS-Länder, vor allem der Ukraine, nehme das Papier auch keinen Bezug.⁴⁰ Rußland, so scheine es, habe sich erneut aufgrund fehlender Kompetenz zur Formulierung strategischer Ziele auf Angebote der EU eingelassen, die russischen Interessen schaden.⁴¹

Faßt man die Reaktionen auf die Wegekarten zusammen und setzt sie in Bezug zu der kurz vor dem EU-Rußland-Gipfel veröffentlichten SWOP-»Situationsanalyse« und anderen Stellungnahmen russischer Politiker und Fachleute, ergibt sich folgende Diagnose des Verhältnisses zwischen der EU und Rußland:⁴²

- ▶ Das EU-Rußland-Verhältnis befindet sich allen »Dokumentenoffensiven« zum Trotz in einer Krise. Dabei handelt es sich nicht um eine vorübergehende, konjunkturelle Krise, sondern um eine »tiefe Systemkrise«, eine »Krise des Systems der EU-Rußland-Beziehungen«.⁴³
- ▶ Vor allem im postsowjetischen Raum sind Momente der Konkurrenz stärker hervorgetreten als solche der Kooperation.
- ▶ Rußland wird sich einem »normativen Imperium« der EU nicht ein- oder unterordnen.
- ▶ Die für die beiderseitigen Beziehungen zuständigen Apparate in Moskau und in Brüssel sind den komplexen Aufgaben der Zusammenarbeit nicht gewachsen. Daher muß eine adäquate Infrastruktur der Europapolitik in Rußland und der Rußlandpolitik in Brüssel geschaffen werden.
- ▶ Rußland kann sich keine »Denkpause« leisten, schon gar nicht ein Einfrieren der Beziehungen. Da die EU gegenwärtig und nicht zuletzt nach dem Scheitern des Verfassungsprozesses ebenfalls vor einer strategischen Neuausrichtung steht, ist jetzt ein »window of opportunity« geöffnet.⁴⁴ Die Ausarbeitung eines »großen Vertrages«, eines »Assoziierungs-« oder »Transformations- und Assoziierungsvertrags« sollte in Angriff genommen werden. Ein

³⁵ Zitiert bei *Džochadze*, *Rossija i ES* [wie Fn. 31].

³⁶ *Džochadze*, *Rossija i ES* [wie Fn. 31].

³⁷ Sergej Karaganow, *Rossija i Evropa polučili »okno vosmožnostej«* [Rußland und Europa haben ein »window of opportunity« erhalten], in: *Rossijskaja gazeta*, 21.6.2005, <<http://www.rg.ru/2005/06/21/evropa.html>>. Die Auffassung, daß sich die Beziehungen zwischen Rußland und der EU in einer Krise befinden, wird auch vertreten von Nadia Arbatova, *Russia's Relations with the EU*, <<http://www.rcenter.intercol.edu/Newsletter/issue7/art02.htm>>. Die Autorin leitet die Abteilung für Europastudien am Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen in Moskau.

³⁸ Dmitrij Suslov, *Kolonija Evropy ili eë čast'* [Kolonie oder Teil Europas], 23.5.2005, <http://www.ng.ru/courier/2005-05-23/15_colony.html>.

³⁹ Artem Mal'gin, *Karty est'*. Kuda idëm – nejasno [Karten sind vorhanden – wohin wir gehen, ist unklar], in: *Nezavisimaja gazeta*, 23.5.2005, <http://www.ng.ru/courier/2005-05-23/15_karty.html>.

⁴⁰ Mal'gin, *Karty est'*, ebd.

⁴¹ So Aleksandr Kondrašov, »Dorožnaja karta« – eščë ne viza [Eine »Wegekarte« ist noch kein Visum], in: *Političeskij žurnal*, 70 (30.5.2005) 19.

⁴² *Situacionnyj analiz* [wie Fn. 12].

⁴³ Siehe Arbatova, *Russia's Relations with the EU* [wie Fn. 37].

⁴⁴ Karaganow, *Rossija i Evropa polučili »okno vosmožnostej«* [wie Fn. 37].

solcher Vertrag sollte das 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ersetzen und das Verhältnis auf eine neue Stufe der Zusammenarbeit heben.⁴⁵

Welche Entwicklungsperspektiven sieht Moskau für das EU–Rußland-Verhältnis und welche gibt es objektiv? Im wesentlichen werden vier Modelle diskutiert.

Modell Nato–Rußland-Rat

Die Wunschvorstellung eines Teils des Moskauer außenpolitischen Establishments ist eine Konstruktion analog der des Nato–Rußland-Rats: Rußland wird nicht EU-Mitglied, bekommt aber einen hervorgehobenen Sonderstatus innerhalb der Organisation und ist an Erörterungen und Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt.

Assoziierung ohne Transformation

Weithin geteilt wird im außenpolitischen Establishment Moskaus die Auffassung, daß über die vereinbarten Gemeinsamen Räume hinaus ein Assoziierungsvertrag ausgearbeitet werden sollte, als eine Art Ersatz für eine Vollmitgliedschaft. Allerdings soll eine Einflußnahme der EU auf das »unabhängige Kraftzentrum« Rußland begrenzt oder ausgeschlossen werden, soll sich Rußland dem EU-»Normenimperialismus« widersetzen.

Assoziierung und Transformation

Die Variante der Assoziierung will genau das Gegenteil erreichen: Ein Assoziierungsabkommen bzw. ein neuer Vertrag mit Rußland, der das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ersetzt, »sollte die demokratische Transformation Rußlands mittels konsistenter, gradueller Integration zum Ziel haben«. Die Prinzipien dieses Dokuments sollten auch für den europäischen Teil der GUS gelten, um neue Trennungslinien zwischen Rußland und der EU in diesem Raum zu verhindern.⁴⁶

Modell Norwegen

Die Mehrheit der im Umkreis des Kremls angesiedelten Elite mit außenpolitischem Gewicht sieht eher im »norwegischen Modell« ein Muster für die Weiterentwicklung der EU–Rußland-Beziehungen.⁴⁷ Dieses Modell tritt auch im Gewand »horizontaler Integration ohne Mitgliedschaft« auf. Der zugrundeliegende Gedanke ist, die Gesetzgebung der Russischen Föderation nach Maßgabe der beiderseitigen Interessen den EU-Normen anzugleichen. Beide Seiten verfolgen eine eigenständige Politik, stimmen sich jedoch in Grundsatzfragen ab und arbeiten bei konkreten Projekten zusammen.

⁴⁵ Der Begriff des »Transformations- und Assoziierungsvertrags« findet sich bei *Arbatova*, *Russia's Relations with the EU* [wie Fn. 37].

⁴⁶ *Arbatova*, *Russia's Relations with the EU* [wie Fn. 37].

⁴⁷ *Situacionnyj analiz* [wie Fn. 12]; *Arkady Moshes*, *Reaffirming the Benefits of Russia's European Choice*, in: *Russia in Global Affairs*, (Juli–September 2005) 3 (Internetausgabe), <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/12/942.html>>.

Welche Perspektiven ergeben sich?

Modell Nato–Rußland-Rat. Ein nach dem Nato–Rußland-Rat geformtes Modell der Beziehungen ist für Brüssel unannehmbar, beruht es doch auf der Prämisse, daß die EU wie die Nato lediglich eine Allianz souveräner Staaten mit einem begrenzten Zweck ist. Die EU besteht indessen aus ihren Bürgern, ihren gemeinschaftlichen Strukturen und ihren Mitgliedsstaaten, die sich allesamt auf dem Weg zu einer politischen Union befinden. Das ist ein wesentlich komplexeres und verbindlicheres Gebilde als eine militärpolitische Regionalorganisation. Wenn Rußland kein Mitglied in der Europäischen Union ist, kann ihm auch keine Beteiligung an Erörterungen und Entscheidungsfindungsprozessen angeboten werden – von einem hervorgehobenen Sonderstatus ganz zu schweigen. Ein solches Privileg würde nicht einmal einem ordentlichen Mitglied gewährt. Lediglich der Austausch von Informationen und Erfahrungen ließe sich in einem EU–Rußland-Rat organisieren. Sobald allerdings gemeinsame Entscheidungen ins Spiel kämen, müßte geklärt werden, wie und auf welche Weise, in welchen Bereichen, mit welcher Reichweite, mit welchen Beiträgen, mit welchen Konsequenzen und mit welcher Verlust- und Gewinnbeteiligung strittige Fragen geregelt werden sollen.⁴⁸

Modell Assoziierung. Einer »Assoziierung« Rußlands mit der EU steht eigentlich nichts im Wege. Allerdings besteht auch unter westlichen Fachleuten keine Klarheit darüber, was Assoziierung eigentlich bedeutet. Das kann nicht verwundern, denn die EU hat eine Vielzahl sogenannter Assoziierungsabkommen geschlossen, die ganz unterschiedlichen Inhalts sind. Im Vertrag von Amsterdam findet sich in Artikel 310 lediglich folgende Bestimmung: »Die Gemeinschaft kann mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.«⁴⁹ Nichts

wird darüber gesagt, welchen Inhalt die Rechte, Pflichten, Vorgehen und Verfahren haben sollen. Diese Unbestimmtheit erklärt auch, warum das Spektrum dessen, was man in Rußland unter Assoziierung versteht, von Kooperation zweier befreundeter, aber gleichwohl unabhängiger Kraftzentren über »Annäherung« (*sblizhenie*) als gemeinsamem Endziel bis hin zu Integration über das Vehikel von »Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen« reicht.⁵⁰

Modell Norwegen. Infolgedessen besteht auch kein Widerspruch zwischen einer Assoziierung und dem norwegischen Modell. Dieses könnte sowohl für Moskau als auch für Brüssel attraktiv sein. Für Rußland wäre es vorteilhaft, dem Weg Norwegens in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu folgen, zumal es aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke deutlich größeren Einfluß ausüben könnte als Norwegen.⁵¹ Diese Entwicklung würde zugleich der Absichtserklärung des 2007 auslaufenden PKA entgegenkommen, einen realen »gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen«.⁵² Grundsatzfragen könnten in einem modifizierten und modernisierten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufgenommen werden. Theoretisch ist es zwar möglich, die Geltungsdauer des bestehenden Abkommens über das Jahr 2007 hinaus

Thomas Läufer, Bonn 1999, S. 209. Auch der Entwurf der EU-Verfassung hat in Artikel III-324 diesen Gedanken aufgegriffen. Vgl. *Europäische Union* (Hg.), Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005, S. 152.

⁵⁰ Zu unterscheiden ist hier zwischen dem »Stabilitätspakt« für die Länder Südosteuropas, an dem auch die USA und Japan beteiligt sind, und »Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen« der EU mit den Ländern des westlichen Balkans. Derartige Abkommen gibt es aber bisher nur mit zwei Ländern, Kroatien und Mazedonien. Für diese Unterscheidungen gilt der Dank der Autoren ihrem SWP-Kollegen Franz-Lothar Altmann.

⁵¹ Der EWR umfaßt die 25 EU-Mitglieder und die EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island. Das EWR-Abkommen (Agreement on the European Economic Area) ist seit dem 1.1.1994 in Kraft.

⁵² So noch einmal deutlich hervorgehoben bei Pekka Sutela, EU, Russia, and Common Economic Space, Helsinki: Bank of Finland Institute for Economies in Transition (BOFIT), 2005 (BOFIT Online 3/2005), S. 27f, <<http://www.bofi.fi/bofit/eng/7online/05abs/05pdf/bon0305.pdf>>.

⁴⁸ Für die Darstellung der Brüsseler Sicht sind die Autoren ihren Kollegen Heinz Kramer, Reinhardt Rummel und Andreas Maurer dankbar.

⁴⁹ Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, hrsg. von

zu verlängern, wenn es von keiner der beiden Seiten aufgekündigt wird; das außenpolitische Establishment in Moskau scheint aber fest entschlossen zu sein, ein neues Abkommen auszuhandeln oder zumindest das bestehende erheblich zu modifizieren. Dem norwegischen Modell kommen auch die konkreten Schritte und Projekte entgegen, die in den vier Räumen angesiedelt und von den Wegekarten beschrieben worden sind.⁵³

Zweifelhaft ist allerdings, ob seinen Verfechtern in Rußland immer klar ist, worauf sie sich einlassen würden, wenn sie den norwegischen Weg konsequent beschreiten.

Erstens gibt es nicht nur ein einziges Assoziierungsabkommen in Form der EWR-Vereinbarung, sondern eine Vielzahl von Assoziierungen, etwa die Assoziierung Norwegens mit dem Schengener Abkommen. Da in Rußland dafür die Voraussetzungen fehlen, lassen sich diese Assoziierungen hier nicht anwenden.

Zweitens ist zu bedenken, daß das Prinzip der »Homogenität« eine zentrale Säule des EWR ist.⁵⁴ Getreu diesem Prinzip übernehmen die EWR-Länder über die Gemeinsame Kommission EU-Gesetzgebungsakte, um »eine gleichzeitige Anwendung der Gesetze in der EU und in den EWR-EFTA-Staaten« zu gewährleisten.⁵⁵ Es läßt sich kaum vorstellen, daß Moskau dieses Prinzip akzeptieren könnte.

Drittens können die EWR-EFTA-Länder zwar den Meinungsbildungsprozeß beeinflussen, nicht aber die Entscheidungsfindung, zumindest nicht formal. Sie haben kein Stimmrecht, obwohl sie in den gemeinsamen Haushalt einzahlen.

Viertens und als Quintessenz aller Unterschiede: Norwegen (wie auch die anderen EWR-EFTA-Länder) ist in seinen demokratischen, rechtsstaatlichen, marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen von einem EU-Mitglied praktisch nicht zu unterscheiden. Daß die Beziehungen zwischen der EU und Norwegen und den anderen EWR-EFTA-Staaten sowohl eng als auch (von Fischerei- und Landwirtschaftsfragen abgesehen) nahezu reibungslos sind, hat seinen Grund in dieser inhaltlichen »Homogenität«, nicht in kunstvoll konstruierten institutionellen Mechanismen.

⁵³ Siehe Rainer Lindner/Dmitri Suslov/Oleg Zinkovski, Deutschland-EU-Rußland im Jahr 2015. Gemeinsames Strategiepapier der deutsch-russischen Zukunftswerkstatt, in: GUS-Barometer, 11 (Juli 2005) 38, S. 6–8.

⁵⁴ Einzelheiten dazu auf der EFTA-Homepage, EEA [European Economic Area] Decision-making, <http://secretariat.efa.int/Web/InfoKit/Info_Kit/EEAddecisionmaking>.

⁵⁵ Ebd.

Fazit

- ▶ Rußland war ursprünglich Adressat der Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU. Moskau sperrte sich jedoch dagegen, gleichrangig in die Reihe der osteuropäischen ENP-Länder Ukraine, Belarus und Moldova und der südlichen Mittelmeerländer eingeordnet zu werden, mit denen Aktionspläne ausgearbeitet werden sollen und zum Teil schon ausgearbeitet worden sind. Die Gemeinsamen Räume sind gewissermaßen Äquivalent oder Ersatz für einen ENP-Aktionsplan.
- ▶ Im Gegensatz beispielsweise zu den EU-Grundsatzdokumenten Gemeinsame Strategie und Strategiepapier 2002–2006 ist dieses Dokument gemeinsam mit Rußland erstellt worden. Die Folge davon ist, daß Anforderungen an die weitere Transformation Rußlands und substantielle Aussagen zu Werten (Demokratie, Rechtsstaat, Zivilgesellschaft) darin nur in verwässerter Form oder überhaupt nicht vorkommen. Ohne dieses Zugeständnis an Rußland wäre es wohl nicht zur Verabschiedung der Gemeinsamen Räume gekommen.
- ▶ Vagheit und Unverbindlichkeit sind die wesentlichen Kennzeichen des Dokuments. Es läßt unbestimmt, auf welchen Ebenen als »Maßnahmen« deklarierte Konsultationen geführt werden, wer an den Konsultationen teilnehmen und worauf sie hinauslaufen sollen. Akteure werden nicht benannt, Zuständigkeiten außer acht gelassen, keinerlei Zeitpläne aufgestellt und keine Prioritäten für die Verwirklichung skizzierter Projekte festgelegt. Es bleibt infolgedessen unklar, welche Richtung die Beziehungen zwischen Rußland und der EU tatsächlich nehmen werden.
- ▶ Andererseits wäre es verfehlt, das Dokument lediglich als eine weitere, im Prinzip bedeutungslose Papierschicht auf dem bereits hoch aufgetürmten Berg an EU–Rußland-Dokumenten abzutun. Es unterscheidet sich von anderen einschlägigen Dokumenten dadurch, daß es eine Vielfalt möglicher Projekte in den vier unterschiedlichen Räumen auflistet. Eine umfangreiche Agenda könnte zum Nutzen beider Seiten abgearbeitet werden – das würde allerdings voraussetzen, daß Prioritäten festgelegt werden, der für die Implementierung notwendige politische Wille vorhanden ist und beide Seiten entsprechende bürokratisch-institutionelle Fähigkeiten bereitstellen.
- ▶ Nach Lage der Dinge müßten die Wegekarten ein Leitfaden zu einer Annäherung Rußlands an EU-Standards und -Normen sein, der Rußland mittel- und langfristig tatsächlich näher an die EU heranzuführen könnte, es in diesem Sinne integrieren würde (»norwegisches Modell«).
- ▶ Allerdings hat die EU – und hat Deutschland innerhalb und außerhalb der EU – nur begrenzte Möglichkeiten, diesen Prozeß zu beschleunigen. Das liegt unter anderem an den Entwicklungen in Putins Rußland. Sie ist gekennzeichnet, *erstens*, durch die erneute Geltendmachung von Großmachtsansprüchen, die sich vorwiegend aus seinen Energieressourcen, seinem Veto-Recht im UN-Sicherheitsrat und seinen nuklearstrategischen Fähigkeiten speisen; *zweitens* durch die Abkehr von westlichen Werten in der Innenpolitik; und *drittens* durch die Konkurrenz im postsowjetischen Raum, die noch zunehmen wird, falls sich die gegenwärtigen innenpolitischen Tendenzen fortsetzen sollten. In diese Konkurrenz sind auch die USA einbezogen.
- ▶ Wenn man die Ansicht russischer Fachleute teilt, daß sich die EU–Rußland-Beziehungen in einer Krise befinden, würde der Ausweg jedenfalls nicht in einem neuen Grundsatzdokument, das diese Fachleute fordern, und auch nicht in neuen institutionellen Konstruktionen liegen. Die Tatsache beispielsweise, daß es noch keine erfolgreiche russisch-europäische Krisenbewältigung gegeben hat, ist nicht mit einem Mangel an Grundsatzserklärungen oder Institutionen zu erklären. Schließlich liegen seit langem »Vereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit im Bereich der Krisenbewältigung« ebenso vor wie ein russischer »Aktionsplan« im ESVP-Bereich.⁵⁶ Monatlich finden

⁵⁶ Der von Rußland auf dem EU–Rußland-Gipfel im Mai 2002 in Moskau vorgelegte »Aktionsplan« wurde nicht veröffentlicht. Die »Vereinbarungen« sind im Bericht des Vorsitzenden des Europäischen Rates auf der Sitzung in Sevilla, 21.–22.6.2002, im Anhang IV zu finden, <http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2002&bid=76&lang=1&cmsId=347>.

Treffen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU-Troika und russischen Vertretern statt. Sogar im militärischen Bereich gibt es institutionalisierte Zusammenarbeit.⁵⁷ Die praktischen Ergebnisse der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sind aber dürftig. Das ist politischen Differenzen geschuldet, die auf unterschiedlichen Interessen und Einflußnahmen im postsowjetischen Raum und auf abweichenden Auffassungen über Ursprung und Verlauf der Krisen und »eingefrorenen« Konflikte sowie die Mittel zu ihrer Bereinigung beruhen. An der Tatsache von Unterschieden in Politik und Interessen wird weder etwas durch neue Grundsatzserklärungen noch durch neue, auch in den Wegekarten geforderte Foren und Mechanismen geändert.

- ▶ An der Begrenzung ihrer Handlungsmöglichkeiten trägt aber auch die EU selbst eine Mitschuld. Ein kohärenter Ansatz gegenüber Rußland ist notwendig und wird, wie oben erwähnt, auch immer wieder angemahnt.⁵⁸ In der Praxis kommt er aber wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer nicht zustande. Frankreich und Deutschland mögen ähnliche Vorstellungen von einer EU-Rußlandpolitik haben, aber diese weichen zumindest zum Teil von denen Großbritanniens und ganz erheblich von denen Polens, Litauens oder Lettlands ab. Eine innerhalb der EU-25 abgestimmte Formulierung von Prioritäten für die Politik gegenüber Rußland bis 2007 dürfte eine der größten und schwierigsten außenpolitischen Aufgaben der EU-Kommission sein.
- ▶ Hohe Priorität sollte es trotz aller verständlichen Rußlandmüdigkeit bleiben, weiterhin auf die Transformation dieses Landes und der anderen GUS-Staaten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft bei Wahrung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten hinzuwirken. Diese Aufgabe ist angesichts der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen in Rußland keine leichte. Sie deswegen aber zu

vernachlässigen würde weder deutschen noch wohlverstandenen russischen Interessen dienen.⁵⁹

- ▶ Die EU und Rußland müssen den Zeitraum bis 2007 zur Neubestimmung ihrer Beziehungen nutzen. Die neuen Entwicklungen in der Ukraine und der G-8-Vorsitz werden Rußlands Position gegenüber der EU stärken und einen Interessenausgleich womöglich erschweren. Mit der Erklärung Putins, er wolle 2008 keine dritte Amtszeit anstreben, ist die EU gleichwohl zusätzlich aufgefordert, ihre Beziehungen mit Rußland auf eine gesicherte vertragliche Grundlage zu stellen.
- ▶ Der deutschen Außenpolitik kommt eine zweifache Vermittlungsaufgabe zu: innerhalb der EU und vor allem gegenüber Polen und den Baltischen Staaten. Dort haben sich unterdessen Frustrationen angestaut, die einer neuen Vertragsbindung mit Rußland entgegenstehen könnten. Die mit den Wegekarten angezeigte Richtung stimmt. Es müssen aber konkrete Schritte benannt, ein Fernziel formuliert und die Befindlichkeiten der Partner berücksichtigt werden.

⁵⁷ Seit November 2002 entsendet das russische Verteidigungsministerium einen Verbindungsoffizier zum EU-Militärstab in Brüssel. Diese Anbindung wurde auf dem Gipfel in Sankt Petersburg im Mai 2003 zu einem Ständigen Gemeinsamen Komitee aufgewertet.

⁵⁸ Zum Monitum der Kommission, des Parlaments und des Generalsekretariats des Rats der EU, gegenüber Rußland eine gemeinsame Sprache zu sprechen und eine gemeinsame Haltung einzunehmen, siehe Übersicht (S. 8).

⁵⁹ Eine Ausführung dieses Gedankens findet sich bei Hannes Adomeit/Katrin Bastian/Roland Götz, Deutsche Rußlandpolitik unter Druck, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2004 (SWP-Aktuell 56/04), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1128>.

Abkürzungen

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
BOFIT	Bank of Finland Institute for Economies in Transition
CEES	Common European Economic Space
CEPS	Centre for European Policy Studies
EEA	European Economic Area
EFTA	European Free Trade Association
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
GEWR	Gemeinsamer Europäischer Wirtschaftsraum
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GWR	Gemeinsamer Wirtschaftsraum
MGIMO	Moskovskij Gosudarstvennyj Institut Meždunarodnych Otnošenij (Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SWOP	Sovet po vnešnej i oboronnoj politike (Rat für Außen- und Verteidigungspolitik)
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
WTO	World Trade Organization