

Ein neues EU-Russland-Abkommen

Sicherheitsfragen dürfen Energiethemen nicht untergeordnet werden

Susan Stewart

Der EU-Russland-Gipfel am 26. und 27. Juni im russischen Chanty-Mansijsk ist als offizieller Auftakt der Verhandlungen über ein neues Abkommen vorgesehen, mit dem das Verhältnis zwischen der EU und Russland neu justiert werden soll. Der Termin fällt in eine Phase, in der die beiderseitigen Beziehungen in einem Maße mit Problemen der Energieversorgung in Verbindung gebracht werden, dass diese Probleme andere Aspekte der Beziehungen zu überlagern drohen. Russland hat in den letzten Monaten erkennen lassen, dass es auch Sicherheitsaspekte zu den Schlüsselthemen des Verhältnisses zählt. Dies sollte nicht nur in den Verhandlungen seinen Niederschlag finden. Gefragt ist eine flexible und mannigfaltige Vorgehensweise, die Vertrauensbildung mit konkreter Zusammenarbeit kombiniert. Das Abkommen sollte als Teil einer breiteren EU-Strategie gegenüber Russland fungieren, die auch die USA und die Nato einbezieht.

Am 26. Mai haben sich die EU-Außenminister auf ein Mandat für die Verhandlungen über ein neues EU-Abkommen mit Russland geeinigt. Das Abkommen wird das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) ersetzen, das 1997 in Kraft trat. Das Mandat wurde erteilt, nachdem Polen sein Veto zurückgenommen hatte (und Gespräche über litauische Ansprüche gegenüber Russland geführt worden waren), das seit November 2006 die Aufnahme der Verhandlungen verhinderte.

Dabei ist die Bedeutung des polnischen Vetos häufig überbewertet worden: Wenn sowohl die EU als auch Russland den nötigen Willen aufgebracht hätten, wäre eine Verbesserung ihrer Beziehungen auch ohne ein neues Abkommen möglich gewesen.

Schließlich sind vier »gemeinsame Räume« definiert worden, die seit 2005 die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU prägen. Die Themenbereiche dieser »Räume« (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und Kultur) sind hinreichend breit gefasst, um eine umfassende Kooperation auf zahlreichen Gebieten zu erlauben.

Dass das Verhältnis dennoch ins Stocken geriet, hat weniger mit dem polnischen Verhalten zu tun als mit der Tatsache, dass beide Seiten einen nur geringen Drang verspürten, ihre Beziehungen wiederzubeleben. Die EU war mit der »Verarbeitung« der Erweiterungsrunden 2004/2007 sowie mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages beschäftigt, das die zukünftige Gestalt der

EU in Frage stellte. Zeit und materielle Ressourcen für einen Neuanlauf in den Beziehungen zu Russland waren daher nur in spärlichem Maße vorhanden. Außerdem erforderte sowohl die Erweiterung um eine Reihe von Staaten mit einem sehr ambivalenten Verhältnis zu Russland als auch die unerwartete politische und wirtschaftliche Entwicklung in Russland ein »neues Denken« über die in den 1990er Jahren angestrebte »strategische Partnerschaft« mit der Russischen Föderation. Auch auf russischer Seite mangelte es an dem Bedürfnis, rasch ein neues Abkommen abzuschließen. Russische politische Akteure haben sich längst darauf eingestellt, dass die EU von internen Problemen absorbiert ist, und sind dazu übergegangen, bilaterale Beziehungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu pflegen, wenn dies für die russische Seite vorteilhaft erscheint. An dieser Einstellung hat sich bis heute wenig geändert, während in der EU von einer wachsenden Dynamik in den Beziehungen zu Russland gesprochen werden kann.

Das EU-Russland-Verhältnis: Von Energiesorgen geprägt

Im Vergleich zum PKA von 1997 haben Energiefragen für beide Seiten erheblich an Bedeutung gewonnen. Der rapide Anstieg des Ölpreises hat Russlands Rückkehr auf die internationale Bühne begünstigt und in der EU das Bewusstsein für Probleme der Energieversorgung geschärft. Krisen im Verhältnis zwischen Russland und den osteuropäischen Transitstaaten sowie widersprüchliche Einschätzungen über das Volumen der russischen Energieressourcen und der benötigten Investitionen in die Erschließung neuer Ressourcen haben Zweifel an der Zuverlässigkeit Russlands als Energiepartner aufkommen lassen. Insofern ist verständlich, dass Energiefragen eine bedeutende Rolle in den Verhandlungen über ein neues Abkommen spielen.

Für die EU ist das zentrale Problem, dass hier zwei politische Bereiche zusammentreffen, in denen es keinen gesamteuro-

päischen Konsens gibt: die Russland- und die Energiepolitik. Während einige östliche Mitgliedstaaten etwa 100% ihres Erdgases aus Russland beziehen, importieren andere Länder keinerlei russisches Gas. Solche Differenzen prägen die Haltungen der einzelnen Staaten gegenüber Russland. Trotz der Interdependenz, die die EU-Russland-Beziehungen im Energiebereich kennzeichnet, ist die tatsächliche ebenso wie die wahrgenommene Abhängigkeit von russischen Ressourcen von Land zu Land sehr unterschiedlich.

Für Russland als Versorger ist die Energiebranche die tragende Säule seiner Wirtschaft. Aufgrund der engen Verflechtung zwischen Wirtschaft und Politik in Russland dient sie auch als politisches Instrument. Mehr als 60% der Exporteinnahmen entstammen der Ausfuhr von Erdöl und Erdgas. Trotz angekündigter Modernisierung und Diversifizierung ist die russische Wirtschaft noch immer einseitig auf den Energiesektor ausgerichtet. Gleichzeitig schrumpfen die bereits erschlossenen Ressourcen der wichtigsten Energie-Unternehmen, allen voran die Felder von Gazprom. Die Erschließung neuer Ressourcen ist daher für die Aufrechterhaltung der guten finanziellen Lage Russlands ebenso wichtig wie für die Projektion seiner ökonomischen und politischen Macht.

Aktuell streiten die EU und Russland über die Frage eines direkten Zugangs russischer Unternehmen zu EU-Energiemärkten. Die Vorschläge der Europäischen Kommission in ihrer Liberalisierungsstrategie für den europäischen Energiemarkt, die eine Trennung der Netzbereiche von der Förderung bzw. Erzeugung und dem Absatz vorsehen (*unbundling*), stellen für Russland eine kaum akzeptable Option dar, weil sie die Möglichkeiten russischer Unternehmen im europäischen Energiesektor erheblich einschränken und ihre bestehenden Netzwerke schwächen. Ein neues russisches Gesetz, das den heimischen Energiesektor gegen ausländische Investitionen abschottet, deutet darauf hin, dass ein Schlagabtausch protektionistischer Maßnahmen

droht. Vor diesem Hintergrund ist ein Aufweichen der russischen Weigerung, den Energiecharta-Vertrag zu ratifizieren, in nächster Zeit nicht zu erwarten.

Die EU möchte nicht in zunehmende wirtschaftliche wie politische Abhängigkeit von Russland geraten, während russische Akteure ihren Einfluss an europäischen Energiemärkten ausbauen wollen. Trotz dieser wenig kompatiblen Ziele ist dennoch eine ertragreiche Kooperation in Schlüsselbereichen sehr wahrscheinlich, weil beide Seiten im Energiehandel stark voneinander abhängig sind.

Vorteile von Mehrdimensionalität

Durch die Fokussierung der EU-Russland-Beziehungen auf Energiethemen droht die Behandlung anderer Bereiche zu kurz zu kommen. Und dass sich die EU als abhängig von russischen Energielieferungen empfindet, kann sie dazu verleiten, die Thematik von Werten wie Demokratie und Menschenrechte herunterzuspielen.

Auf dem Papier sind die EU-Russland-Beziehungen breit gefächert und stark institutionalisiert. In der Praxis dagegen ist eine Dichotomie entstanden: Während das politische Verhältnis stagnierte, entwickelten sich die wirtschaftlichen Beziehungen progressiv weiter. Dabei wuchs auf beiden Seiten das Misstrauen. Russland sieht die EU als schwachen politischen Akteur, und die EU zweifelt an der russischen Bereitschaft, vereinbarte Regeln einzuhalten. Will man in Problembereichen zu Lösungen kommen, muss man in erfolgreichen Sektoren wie Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie Visaangelegenheiten die Zusammenarbeit intensivieren und Vertrauensbildung betreiben. Auf diese Weise ließe sich die allgemeine Atmosphäre der Beziehungen verbessern.

Russland ist inzwischen zum drittgrößten Handelspartner der EU nach den USA und China aufgestiegen. Seine wachsende Wirtschaftskraft vergrößert sein Potential, in Europa zu investieren – nicht nur im Energiesektor. Allerdings werden die Ver-

handlungen zum neuen EU-Russland-Abkommen ohne einen gesicherten Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation beginnen müssen. Der angestrebte Beitritt wird sich weiter verzögern, zum einen weil es keinen Konsens in der russischen politischen Elite dazu gibt und zum anderen weil Staaten wie die Ukraine und Georgien Vorbehalte geltend machen. Deshalb ist es wichtig, gemeinsame Regeln für den ökonomischen Bereich in den Verhandlungen zu erörtern.

Ein Abkommen über Visaerleichterungen zwischen Russland und der EU ist seit Juni 2007 in Kraft. Dieses Abkommen ist wichtig für die russische Elite, die ihre Kontakte zu den EU-Ländern gern ausbauen möchte. Es dient aber auch der EU, um eine weitere Öffnung der Mitgliedstaaten für breitere Teile der russischen Gesellschaft voranzutreiben, die ebenfalls vom Abkommen profitieren. Ein erweiterter Austausch führt zu einer dichteren Verflechtung der Gesellschaften und bietet die Möglichkeit, verlässliche und nüchterne Informationen über die EU und ihre Mitgliedstaaten in die russische Gesellschaft hineinzutragen. Die russische Geste, anlässlich des Champions'-League-Endspiels in Moskau britische Staatsbürger visafrei ins Land zu lassen, kann als Zeichen gedeutet werden, dass sich Russland im Visabereich noch mehr Flexibilität von der EU erhofft. Dabei bekommen EU-Bürger, die in Russland arbeiten, kürzlich Probleme, als sie ihre Visa verlängern wollten. Dies betraf insbesondere Angestellte der Firma British Petroleum, die derzeit sowohl mit der russischen Steuerbehörde als auch mit der russischen Partnerfirma AAR Schwierigkeiten hat. Für derlei Probleme sind in den auf kurzfristige Visa und bestimmte Personengruppen zugeschnittenen Visaerleichterungsabkommen keine Regelungen vorgesehen. Angesichts der bisherigen Erfolge in Fragen der Visapolitik bietet sie dennoch einen guten Ansatzpunkt für Vertrauensbildung.

Eher vernachlässigt wurde in den letzten Jahren der Dialog über Werte wie Demokratie und Menschenrechte. Nach der poli-

tischen Entwicklung, die Russland genommen hat, ist es für europäische Akteure zunehmend schwieriger geworden, solche Fragen konstruktiv anzusprechen. In manchen Fällen legen sie dabei eine Vorsicht an den Tag, die auf der bereits erwähnten Energie-Abhängigkeit beruht. Sollten Fragen von Demokratie und Menschenrechten im EU-Russland-Verhältnis heruntergestuft werden, sollte dies bewusst und im Rahmen einer breiteren Strategie geschehen. Zum Beispiel könnten die EU-Mitgliedstaaten sich dazu verpflichten, auf Russlands Verhalten in der OSZE und im Europarat stärker zu achten und diese Institutionen im Falle russischer Verstöße aktiv zu unterstützen. Die Verabredung und gegenseitige Einhaltung von Regeln in anderen Bereichen der Beziehungen kann auch auf indirektem Wege dazu dienen, Elemente eines rechtsstaatlichen Wertesystems in das Verhältnis hineinzutragen.

Sicherheitsfragen als Schlüsselfaktor

Während die oben aufgezählten Fragen im EU-Russland-Rahmen bereits thematisiert werden, gilt dies kaum für »harte« Sicherheitsfragen. Dabei beeinflussen solche Fragen das EU-Russland-Verhältnis zusehends, wie die Stichwörter Raketabwehr, KSE-Vertrag, »eingefrorene« Konflikte und Nato-Erweiterung deutlich machen. Hier hat es sich durchgehend als schwierig erwiesen, eine gemeinsame Sprache mit Russland zu finden. Dies auch deshalb, weil in all diesen Fragen die USA eine beträchtliche Rolle spielen, die die russische Haltung mitbedingt. Dass die EU mit der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ihre Rolle als Sicherheitsakteur ausbaut, lässt sie zunehmend zu einem Ansprechpartner für Russland in diesem Bereich werden.

Der Wille der russischen Seite, Sicherheitsfragen zu thematisieren, wurde bei der Rede Dmitrij Medwedews am 5. Juni in Berlin erkennbar. Der neue russische Präsident schlug vor, einen europäischen

Sicherheitspakt abzuschließen, der in seiner Bedeutung und Reichweite mit der Helsinki-Schlussakte vergleichbar wäre (vgl. SWP-Aktuell 58/2008: *Medwedew ante Portas: Konturen der neuen russischen Außenpolitik*, Juni 2008, von Hans-Henning Schröder). Der Nato-Gipfel in Bukarest und die russisch-amerikanischen Gespräche über eine Raketabwehr in Europa haben gezeigt, dass ein Sicherheitsdialog schwierig und kontrovers werden wird. Er ist dennoch notwendig, da russische Sicherheitsängste Ursache vieler Probleme in anderen Bereichen sind. Allerdings kann ein solcher Dialog nur dann tragfähige Ergebnisse zeitigen, wenn die USA einbezogen werden. In diesem Sinne sprach auch Medwedew von »der Einheit des gesamten euroatlantischen Raumes« sowie von einer »Zusammenarbeit zwischen Russland, der Europäischen Union und Nordamerika als den drei Zweigen der europäischen Zivilisation«.

Im Sinne dieser Überlegungen wäre es wünschenswert, dass Sicherheits- neben Energiethemen als zweiter Hauptschwerpunkt der Verhandlungen über das neue Abkommen etabliert werden. Angesichts der Bedeutung der USA und der Nato in diesem Kontext wird es allerdings notwendig sein, auch über dieses Verhandlungsformat hinaus Sicherheitsfragen gezielt zu behandeln.

Das Abkommen als Strategieelement

Das Abkommen ist insofern als Teil einer Strategie zu sehen, die zum Ziel hat, die Beziehungen der EU mit Russland neu zu gestalten und in einen transatlantischen Rahmen einzubetten. Eine Schlüsselkomponente dabei muss Vertrauensbildung sein, die mit konkreter Zusammenarbeit in weniger problematischen Bereichen einhergeht. Kooperation in bisher erfolgreichen Sektoren bildet die notwendige Vertrauensbasis für einen künftigen Dialog über kontroverse Sicherheitsfragen und verhindert eine potentiell einseitige Ausrichtung der Beziehungen auf Fragen der Energieversorgung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364