

## Nach dem Gipfel von Den Haag

Rußland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU

*Christian Meier*

Seit dem 14. EU-Rußlandgipfel, der am 25. November 2004 in Den Haag stattgefunden hat, konzentriert sich das Augenmerk der Gipfelpartner auf die Ukraine-Krise. Doch über dieses tagesaktuelle Geschehen hinaus ist es nicht minder wichtig, die im Mai 2004 vollzogene EU-Osterweiterung mit einem neuen Modell der EU-Rußland-Partnerschaft wirkungsvoll zu flankieren. Anknüpfungspunkt wäre die Gemeinsame Erklärung vom 6. November 2003 über die Errichtung von vier »Gemeinsamen Räumen« auf der Basis des bis 2007 geltenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA). Der schleppende Fortgang der Arbeiten daran und das russische Unbehagen über den Gesamtzustand der Beziehungen lassen manche dafür plädieren, nicht nur über die Ausgestaltung der vier Räume, sondern auch über einen neuen Grundvertrag zu beraten.

In jüngster Zeit sind im Verhältnis zwischen Rußland und der EU eine Reihe positiver Entwicklungen zu registrieren: Gemeinsames WTO-Protokoll, Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder in das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), russische Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Ungeachtet dessen wächst in Moskau die Frustration über die EU.

### **Wachsende russische Frustration über die EU**

Ausschlaggebend dafür sind mindestens fünf Gründe. Ein erster Grund ist, daß sich Rußland trotz anderslautender Rhetorik von der EU nicht in erster Linie als strategischer Partner, sondern eher als größerer Nachbar eingestuft sieht, der nicht aus

der Rolle eines Bittstellers entlassen wird. Bei allen Versicherungen der EU, daß Rußland ihr gleichermaßen als strategischer Partner und als geographischer Nachbar gelte, sieht man sich in Moskau genötigt, darauf hinzuweisen, daß Rußland Führungsmacht eines integrativen Zusammenschlusses mit Belarus, Ukraine und Kasachstan ist. Daraus leitet das Land seinen Anspruch auf gleichberechtigte Beziehungen mit der EU ab.

Als zweiter Grund für die Enttäuschung wird das »paternalistische« Verhalten der EU genannt. Danach maße sich Brüssel stets die Position desjenigen an, der genau zu wissen vorgibt, was für Rußland richtig ist und was es zu tun hat. Weil Brüssel aus Sicht der russischen Regierung die besondere Situation Rußlands nicht adäquat ver-

steht, sei es geradezu zwangsläufig, daß der Kreml einen selektiven Bilateralismus mit Deutschland, Frankreich und Italien pflegt. Ziel sei es dabei, über ein Einvernehmen mit diesen großen EU-Staaten in Kernfragen der Beziehungen die Entscheidungsprozesse im institutionellen EU-Mechanismus im Sinne russischer Interessen zu beeinflussen. Nicht eingestehen will man sich in Moskau, daß es nicht genügend russische EU-Experten gibt, die die nationalen Interessen in Brüssel nachdrücklich vertreten könnten.

Ein dritter Grund liegt darin, daß die neuen EU-Mitglieder aus Moskauer Sicht immer mehr Einfluß auf die Rußlandpolitik der EU-Kommission gewinnen. Gemeint ist damit, daß die EU seit der Osterweiterung geschlossener auftritt und die Ziele ihrer Rußlandpolitik deutlicher artikuliert. Moskau hatte offensichtlich darauf gesetzt, daß die neuen EU-Mitglieder weitgehend dem Muster der Rußlandbeziehungen der großen EU-Staaten folgen würden. Die Verärgerung über die neue Situation kaschiert der Kreml mit der Aufforderung an Brüssel, die Ostmitteleuropäer in die Schranken zu weisen und den angestrebten politischen Interessenausgleich nicht zu gefährden.

Ein vierter Grund ist die europäische Reaktion auf das nach den Terroranschlägen von Beslan geschnürte Maßnahmenpaket der Putin-Administration. Die in Brüssel und in den anderen EU-Hauptstädten verbreitete Ansicht, Moskau habe nur nach einem Vorwand gesucht, um ein vorgefertigtes Konzept zur Stärkung der politischen Machtvertikale in Rußland durchzusetzen und sich vollends von den liberalen Werten zu verabschieden, wird mit zwei Argumenten zurückgewiesen. Zum einen verkenne eine solche Unterstellung, daß diese Maßnahmen auf die Sicherung der gesamtstaatlichen Existenz Rußlands gerichtet sind. Schließlich sei im Kern das Ziel aller Anschläge internationaler Terroristen auf russischem Boden gewesen, die ohnehin sehr labilen föderalen Strukturen zu zerstören. Zum ande-

ren würden die im Maßnahmenpaket enthaltenen Vorschläge zur Eliminierung möglicher sozialer Ursachen für terroristische Umtriebe von der EU mutwillig übersehen.

Ein fünfter Grund ist schließlich das EU-Verhalten in der Ukraine-Krise, das von Moskau als Teil einer großangelegten Strategie gewertet wird, die Ukraine aus dem integrativen Verbund mit Rußland herauszulösen und im Erfolgsfall andere GUS-Staaten ins Visier zu nehmen. Die EU-Spitze vermochte die russische Regierung bislang nicht davon zu überzeugen, daß es Brüssel in der Ukraine-Krise um nichts anderes ging als um die strikte Einhaltung bzw. volle Anwendung demokratischer und verfassungskonformer Verfahren und daß die EU jedes Ergebnis eines darauf gestützten Wahlgangs vorbehaltlos akzeptieren wird.

### **Ausgestaltung der vier Räume: Divergierende Interessen**

Unter diesen Umständen verwundert es nicht, daß auf dem 14. EU-Rußland-Gipfel in Den Haag der ursprünglich anvisierte Abschluß der Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung der vier »Gemeinsamen Räume« – für Wirtschaft, einschließlich Energie und Umwelt; für Freiheit, innere Sicherheit und Justiz; für äußere Sicherheit; für Forschung, Bildung und Kultur – nicht vermeldet werden konnte. Technische Gründe, wie das von russischer Seite genannte Hin und Her um die Berufung der neuen EU-Kommission, waren dafür kaum maßgeblich, wohl aber interessenpolitische Divergenzen. So versucht die russische Seite die Hauptinhalte der vier Räume nach der »Pick and Choose«-Methode zu strukturieren und zu ignorieren, was ihr an den EU-Vorschlägen mißfällt. Sie sieht die vier Räume als separate Einheiten an und lehnt daher den Ansatz der EU ab, diese Räume ähnlich wie die drei Körbe bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in einen nahezu unauflöselichen Zusammenhang zu stellen. Folgerichtig möchte die russische Seite dort, wo über die Inhalte

eines Raumes eine Verständigung erzielt worden ist, unverzüglich mit der Umsetzung in den bilateralen Beziehungen beginnen. In diesem Kontext werden die Knackpunkte in den laufenden Verhandlungen über die vier Räume sichtbar.

### **Gemeinsamer Wirtschaftsraum**

Nach dem vorliegenden Rahmenkonzept soll der Gemeinsame Wirtschaftsraum (GWR) durch die bekannten vier Freiheiten geprägt sein: Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. Bei der Ausgestaltung der Road Map für den GWR geht es jetzt darum, in diesen vier Bereichen die Zusammenarbeit zu erleichtern und auszuweiten, den Marktzugang zu verbessern und ein hohes Maß an Kompatibilität der Gesetze und Regeln, der Verwaltungspraxis sowie der Normen und Standards zu erreichen. Notwendig ist dabei eine schrittweise Anpassung Rußlands an große Teile des bestehenden EU-Aquis, der durchweg »international best practice« darstellt, und zwar auf solchen Feldern wie Schutz des gewerblichen und geistigen Eigentums, öffentliche Beschaffung, Wettbewerb, Zollverfahren sowie Bankenaufsicht und Wirtschaftsprüfung. Doch wie dies geschehen soll, ist unklar. Es gibt dafür weder einen institutionellen Mechanismus noch ist die politische Bereitschaft vorhanden. Alexej Lichatschow, der frühere EU-Botschafter in Brüssel, wendet sogar ein, daß das Rahmenkonzept dafür keinerlei Referenz enthalte.

Als Folge des russischen Drängens auf die Einbeziehung der Kaliningrad-Thematik in die Road Map sollen nun vorerst alle darauf gerichteten Fragen, wie jüngst die des Gütertransits, in einem neuen Forum innerhalb des PKA erörtert werden. Die russische Führung geht davon aus, daß der GWR im Erfolgsfall mittelfristig zu mehr als nur einer Freihandelszone führen kann. Voraussetzung für die Implementierung der angeblich schon weit fortgeschrittenen Road Map ist allerdings der Beitritt Rußlands zur Welthandelsorganisation (WTO),

weil die neue Zusammenarbeit mit dem WTO-Regelwerk kompatibel sein muß. Einen genauen Zeitpunkt für den WTO-Beitritt gibt es indes noch nicht.

### **Gemeinsamer Raum der inneren**

#### **Sicherheit (Freiheit, Sicherheit und Recht)**

Anders als beim GWR ist die Ausgestaltung der Road Map für diesen Raum bislang kaum vorangekommen. Hauptstreitpunkt ist der Abschluß eines Rücknahmeabkommens, das für Brüssel unverzichtbare Bedingungen für eine Vereinfachung der Verfahren zur Visaerteilung und erst recht für einen langfristig in Frage kommenden visafreien Reiseverkehr ist. Dies verwundert eigentlich insofern sehr, als Rußland und Litauen ein Rücknahmeabkommen parallel zur Kaliningrad-Transitregelung im Rahmen der Ratifizierung ihres bilateralen Vertrages vereinbart haben. Ungeachtet dessen versucht Moskau, in weiteren bilateralen Vereinbarungen, etwa mit Deutschland, Frankreich und Italien, den Reiseverkehr in die EU zu erleichtern.

Die anhaltenden Kontroversen über den Tschetschenienkonflikt, die staatliche Kontrolle russischer Medien und die Lage der russischen Minderheit im Baltikum blockieren eine Verständigung über die Einbeziehung von Grund- und Freiheitsrechten in die Road Map. Doch soll jetzt der Dialog darüber in einem besonderen Gremium weitergeführt werden. Fortschritte beim Ausbau der Zusammenarbeit im Kampf gegen die organisierte Kriminalität sind möglich, weil Putin die Ratifizierung der Europarats-Konvention über Datenschutz zugesagt hat. Sie ist Voraussetzung, dafür, daß der bereits vereinbarte Datenaustausch mit Europol und Eurojust in Gang kommt.

### **Gemeinsamer Raum der äußeren**

#### **Sicherheit (Sicherheit, Krisenmanagement, Internationale Beziehungen)**

Im Hinblick auf den dritten Gemeinsamen Raum gibt es zwar seit langem ein hohes Maß an gemeinsamen oder abgestimmten

Positionen zu einer Reihe von Themen internationaler Sicherheit und regionalen Krisenmanagements, wie zum Beispiel Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Irak, Iran, Naher Osten und Balkan. Doch weist Moskau die Forderung der EU zurück, die Nachbarn Belarus, Ukraine, Moldova und außerdem Georgien zum vorrangigen geopolitischen Bezugspunkt dieses Gemeinsamen Raumes zu machen und damit der EU ein mögliches Mitspracherecht bei der regionalen Konfliktlösung (Transnistrien, Abchasien, Süd-ossetien) einzuräumen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004  
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364

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

Hier ist sich die russische Regierung mit der EU einig, das wissenschaftliche Potential beider Partner in seiner gesamten Breite zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften einzusetzen. Eine gute Grundlage dafür bietet die bereits auf dem Rom-Gipfel 2003 erneuerte Vereinbarung über Kooperation in Wissenschaft und Technologie. Der Einrichtung eines Europakollegs am staatlichen Moskauer Institut für Internationale Beziehungen hat Moskau ausdrücklich zugestimmt.

### **Ein neuer Vertrag Rußland-EU?**

Die Haltung, die die russische Seite bei der Ausgestaltung der Road Maps für die vier Gemeinsamen Räume an den Tag legt, deutet darauf hin, daß der Weg zu einem neuen konsistenten Modell der EU-Rußland-Partnerschaft noch sehr lang ist. Die von Putin und dem amtierenden EU-Ratspräsidenten Balkenende für Mai 2005 angekündigten beschlußfähigen Vorlagen bieten nur eine vage Hoffnung. Denn zum einen haben sich die politischen Rahmenbedingungen für einen störungsfreien Fortgang der Arbeiten nicht nur wegen der Ukraine-Krise, sondern auch wegen der wachsenden russischen Frustration über die EU eher verschlechtert. Es zeigt sich außerdem, daß es aufgrund des geschlosse-

neren Auftretens der EU und einer präziseren Artikulierung ihrer Interessen für die russische Seite immer schwieriger wird, rasch und genau zu bestimmen, wo und wie weit sie der EU in Einzelfragen entgegenkommen kann.

Zum anderen wird offenbar mit Blick auf die dafür notwendigen strategischen Entscheidungen in führenden russischen Kreisen mit dem Gedanken gespielt, schon jetzt mit der EU nicht nur über das Design der vier Räume zu beraten, sondern auch über eine neue, angemessene vertragliche Basis. Anlaß dafür ist das Auslaufen des PKA Ende 2007. Die russische Seite hat durch ihr nahestehende Europaexperten verlauten lassen, daß mit dieser in vielen Teilen überholten Vertragskonstruktion aus dem Jahre 1994 die angestrebten weitgesteckten Kooperationsziele nicht zu erreichen sind. Da über konkrete Alternativen zum PKA allerdings nichts zu erfahren war, hat die EU auf diesen Versuchsballon nicht reagiert.

Immerhin ist denkbar, daß die finnische Regierung, die in der zweiten Jahreshälfte 2007 die EU-Ratspräsidentschaft innehaben wird und die seit jeher eine vorausschauende EU-Politik betreibt, zumindest einem informellen Meinungs austausch über diese Frage nicht ausweichen wird. Sollte man aber in Moskau ein wie auch immer geartetes Junktum zwischen der Ausgestaltung der vier Räume und einem neuen Grundvertrag anpeilen, würde dies das ohnehin schon erhebliche Konfliktpotential noch vergrößern. Eine solche Entwicklung scheint aber nach den Verlautbarungen über die Gespräche zwischen Putin und dem luxemburgischen Regierungschef Juncker vom 14. Dezember 2004 in Moskau vorerst nicht gewollt zu sein. Daher kann für die Zeit bis zum 15. EU-Rußland-Gipfel am 10. Mai 2005 in Moskau die Devise von EU und Rußland nur lauten, ungeachtet aller Schwierigkeiten im bilateralen Verhältnis auf allen Gesprächsebenen weiter nach einem pragmatischen Interessenausgleich bei der Ausgestaltung der vier Road Maps zu suchen.