

# Die Zukunft der europäisch-russischen Beziehungen nach 2007

## ■ Executive Summary

The legal basis of the relations between Europe and Russia consists of two pillars – the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) of 1994 and the ‚Four Common Spaces‘ of 2005. However, the parties do not regard these two documents as satisfactory; the younger document may even be considered a direct result of the deterioration in European-Russian relations at the end of 2004. This being so, several questions arise: What hides behind the two documents? What will the future mutual relations look like?

After the Kosovo crisis of 1999, it seemed that Europe had lost Russia, for under Russia's new president, Vladimir Putin, European-Russian relations changed quickly. The strong man in the Kremlin modernized the country's domestic policy, adopting at the same time a new course in foreign policy. It is true that in 2001, after the terrorist attacks of September 11, Putin assured the USA of Russia's solidarity and supported Washington in Afghanistan and in moving American troops to Central Asia, but as early as 2003, Russia's attitude towards the West changed, particularly towards Europe. The crisis became clearly visible in the great difference between Russia's and Europe's assessments of the revolutionary events that took place in Georgia late in 2003 and in Ukraine late in 2004. The ‚four spaces‘ concept of May 2005 remained inconsequential, and the Russian-Ukrainian gas dispute at the end of 2005 prompted especially

**Rechtlich ruhen die europäisch-russischen Beziehungen auf zwei Säulen – dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ) von 1994 und den „Vier Gemeinsamen Räumen“ von 2005. Doch stellen beide Dokumente die Vertragspartner nicht mehr zufrieden, und es bleibt zu fragen, wie es weiter geht. Sicher, noch zu Beginn des neuen Jahrtausends hat Russlands Präsident Putin Europa hofiert und auch die Amerikaner anlässlich der Terroranschläge des Jahres 2001 seiner Solidarität versichert. Doch seitdem hat sich das beiderseitige Verhältnis verschlechtert – mit der divergenten Bewertung der Revolutionsereignisse in Georgien und der Ukraine sowie, Ende 2005, mit dem russisch-ukrainischen Gas-Streit. Konfliktpotenzial gibt es gerade für die Europäer genug: Sie kritisieren die staatliche Kontrolle des russischen Energiesektors, stoßen sich an der Außenpolitik Moskaus im postsowjetischen Raum und beanstanden die Innenpolitik des Kreml, die durch Machtzentralisierung und fehlenden Pluralismus gekennzeichnet ist. 2007 läuft das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit aus und die „Vier Räume“ können es kaum ersetzen. Was nun aus den europäisch-russischen Beziehungen wird, sollte die Sorge auch der Bundesregierung sein. Gerade sie sollte sich vor Augen halten, dass die Kraft, die sich heute für die Gestaltung eben dieser Beziehungen einsetzt, morgen der Hauptgesprächspartner der Russen sein wird.**

the Europeans to recognize the consequences of their dependence on Russian energy.

Now, what are the main points of conflict in this difficult relationship between Europe and Russia? On the one hand, there is the energy issue, with the Europeans criticizing Russia because its energy sector is increasingly controlled by the state. On the other, Europe does not at all approve of the Kremlin's foreign policy in post-Soviet territories such as Georgia and Ukraine. And, finally, mutual relations are strained severely by certain domestic developments in Russia, such as the growing centralization of power, stagnation within the judiciary system, and the lack of pluralism at all political levels.

Basically, the relationship between Russians and Europeans is paradoxical at the moment: On the one hand, the political and economic discrepancies between the two sides are greater today than they ever were in the last six years; on the other, the two have never been more dependent on each other than they are today. As an alternative to the difficult relations with the whole of Europe, Russia is increasingly endeavouring to expand political and economic relations with individual European countries. It is questionable whether there is any will left to cooperate. Given the controversial domestic and foreign policy of Russia's leadership, the number of those who advocate limiting cooperation with Russia is growing in the West. And in response to this, Russia on its part endeavours to follow its 'own democratic way'.

The first pillar of European-Russian relations, the Partnership and Cooperation Agreement, which was signed in 1994 and entered into force in 1997, regulates cooperation between the two partners in the fields of politics, economy, justice, and culture. Based on respect for democracy and human rights, it describes objectives in the fields mentioned above. In this, the political dialogue that aims to strengthen the bond between Russia and the EU plays an important role. The Agreement provides for meetings between the president of the EU Council, the president of the EU Commission, and the Russian President to be held twice a year. Furthermore, a Cooperation Council is to be established whose work is supported by a cooperation committee consisting of members of the three parties mentioned above. Finally, an interparlia-

mentary cooperation committee is to be created, composed of members of parliament of both parties.

The Partnership and Cooperation Agreement replaced the Agreement on Trade and Commercial and Economic Cooperation that was concluded between the EU and the Soviet Union in 1989. However, it has by now come under fire itself as, according to the Russians, it no longer reflects reality. In fact, the Agreement, which originally was intended to last one decade and is going to expire formally by the end of 2007, dates from a time when European-Russian relations underwent their ‚romantic‘ phase.

The second pillar of European-Russian relations, the ‚Four Common Spaces‘ signed in 2005, says the following: The ‚economy space‘ regulates cooperation between the two sides in the fields of commercial and economic cooperation, trade and tariff regulations, telecommunication and transport as well as energy, astronautics, and the environment. Dubbed ‚freedom, security, and justice‘, the second space addresses visa, border, migration, and asylum issues, the fight against terrorism, document security, the suppression of organized crime, money laundering, drug and human trafficking, campaigns against corruption, and the fight against illegal trading in cars and cultural goods. The objective of the third space, ‚external security‘, is to ensure cooperation in the fields of security and crisis management; the fourth space, ‚education and culture‘, aims to promote the use of knowledge and their intellectual heritage to enhance economic growth and competitiveness in both the EU and in Russia.

Experts of both parties received the document, which is not binding in international law, with some reservations, since it does not contain concrete mechanisms to achieve its goals in the first place. However, it does reflect a wish to overcome the crisis in European-Russian relations and a will to strengthen the partnership.

The Partnership and Cooperation Agreement of 1994 is going to expire in 2007, and the ‚Four Common Spaces‘ will certainly not be able to replace it. So, what will the future relations between Europe and Russia look like? At the European-Russian summit meeting in Sochi, participants thought about how to respond to the expiry of the 1994 version of the

Agreement, suggesting three options: The document could be extended by one year at a time; it could be altered and/or complemented and adjusted to new challenges; or, finally, it could be replaced by a completely new agreement after its expiry.

While the Russians favour the second and/or third version, the Europeans have their own interests. To Russia, establishing a visa-less regime between the EU and Russia, regulating the transit traffic to Kaliningrad, solving the problem of national minorities in the Baltic states, and politics in the post-Soviet territory are of great importance. What is especially important for both sides, on the other hand, is to solve the problem of the energy supply, where the disputes caused by Russia's refusal to ratify the energy charter and fall in with the Europeans' wishes predominate. However, even within Europe, priorities differ greatly. Thus, the EU member states in Central and Eastern Europe traditionally view their eastern neighbour with a critical eye and try to reduce their dependence on Russian energy, while Western European states, such as Germany, France, and Italy, whose relations with Russia are less problematic, are anxious to solve the energy problem bilaterally.

In fact, Moscow attempts to avoid ratifying the Charter by adopting a bilateral course. Within the EU, it is especially the northern states led by Finland, the current president of the Council, that try to mediate. From 2007 onwards, the rapprochement that everyone is anxious to achieve is to be continued under the German Council presidency.

Irrespective of all the differences, Europe continues to be an important economic and political partner for Russia. Among the Union's member countries, Germany especially has accorded priority to eastern and Russian policy. This is exactly why the Federal Government is called upon to take an active part in the process of shaping European-Russian relations. And it should know that the power that today puts its back into shaping these relations will be Russia's leading dialogue partner in the future.

### ■ Die europäisch-russischen Beziehungen im Überblick

Die Rechtsgrundlage der europäisch-russischen Beziehungen besteht aus mehreren Säulen – dem Ab-

kommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ, 1997), der Gemeinsamen Strategie der Europäischen Union für Russland (1999), der Mittelfristigen Strategie zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU (2000–2010), dem Länder-Strategiepapier für Russland 2002–2006 und den „Gemeinsamen Räumen“ (2005). Doch zwei zentrale Säulen, nämlich das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ) von 1994 (1997) und die „Gemeinsamen Räume“ von 2005, erfüllen nicht die Erwartungen beider Seiten. Das Partnerschaftsabkommen gilt als veraltet und gibt keine Antworten auf die gegenwärtigen Herausforderungen der europäisch-russischen Beziehungen. Außerdem läuft das Partnerschaftsabkommen, das vorerst für zehn Jahre ausgearbeitet wurde, am 1. Dezember 2007 formell aus. Das Konzept der „Vier Gemeinsamen Räume“, das im Mai 2005 unterzeichnet wurde, ist auf die verschlechterten europäisch-russischen Beziehungen Ende 2004 zurückzuführen. Die beiden Seiten haben versucht, durch eine neue Initiative den angeschlagenen Beziehungen neuen Schwung zu geben. Doch das Endergebnis kann durch seine unverbindlichen und normativen Inhalte den Erwartungen auf beiden Seiten nicht gerecht werden. Der formelle Ablauf des Abkommens über die Partnerschaft und Zusammenarbeit im Jahr 2007 sowie der unverbindliche und normative Charakter der „Gemeinsamen Räume“ stellt die Frage nach zukünftiger Gestaltung der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union. Diese Frage findet vor allem in Russland große Resonanz und wird auf allen politischen Ebenen diskutiert. Was verbirgt sich hinter den beiden Dokumenten, in welcher Beziehung stehen sie zueinander und, vor allem, wie sieht die Zukunft der europäisch-russischen Beziehungen nach 2007 aus?

Nach der Kosovo-Krise 1999 schien Russland für Europa verloren zu sein. Kaum konnte sich jemand vorstellen, dass am 25. September 2001 der neue russische Präsident Wladimir Putin eine historische Rede vor dem Deutschen Bundestag halten würde, wo er von der Einheit der europäischen Kultur, den Ideen der Demokratie und der Freiheit, der Gewährleistung der demokratischen Rechte und der Freiheit sowie von dem Beitrag Russlands zum Aufbau des

1) Wortprotokoll der Rede von Wladimir Putin am 25. September 2001 vor dem Deutschen Bundestag <[http://www.bundestag.de/geschichte/gastredner/putin/putin\\_wort.html](http://www.bundestag.de/geschichte/gastredner/putin/putin_wort.html)>.

europäischen Hauses gesprochen hat.<sup>1)</sup> Mit dem neuen Präsidenten Russlands veränderten sich die europäisch-russischen Beziehungen. Ausschlaggebend dafür war die veränderte Außen- und Innenpolitik Russlands. Während seiner ersten Amtszeit nahm Putin einen Modernisierungskurs im Inland auf und traf mehrere überraschende und unerwartete außenpolitische Schlüsselentscheidungen, die eine völlig neue Ausrichtung der russischen Außenpolitik bedeuteten. Im Februar 2000, auf Initiative des russischen Präsidenten, wurden zum ersten Mal nach dem Kosovo-Krieg die Beziehungen zur NATO wieder aufgenommen. Nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 in den USA sprach Präsident Putin als erster der ausländischen Regierungschefs dem amerikanischen Präsidenten seine Betroffenheit aus und versicherte ihm Russlands uneingeschränkter Solidarität im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Russland wurde zum aktiven Mitglied der Antiterrorkoalition und unterstützte die USA bei den Militäroperationen in Afghanistan und bei der Verlegung von US-Truppen nach Zentralasien. Äußerst pragmatisch war die Reaktion Russlands auf die zweite NATO-Osterweiterungsrunde im April 2004.

Doch schon Ende 2003, kurz vor den russischen Präsidentschaftswahlen, veränderten sich die europäisch-russischen Beziehungen erneut. Die unterschiedlichen Ansichten Europas und Russlands zu den farbigen Revolutionen vom November 2003 in Georgien und vom November 2004 in der Ukraine sowie zur Rolle Russlands im postsowjetischen Raum führten zu immer größer werdenden Differenzen zwischen beiden Seiten. Spätestens Ende 2004 offenbarte sich eine ernsthafte Krise in den europäisch-russischen Beziehungen. Um diese nicht zu verschärfen und den Beziehungen einen neuen Schwung zu geben, unterzeichnete man im Mai 2005 das Konzept der „Vier Räume“. Doch der Versuch, den Schaden zu begrenzen, führte nicht zu den gewünschten Resultaten. Ende 2005 eskalierte der Gas-Streit zwischen Russland und der Ukraine, und zum ersten Mal führte Russland der Europäern vor Augen, welche gravierenden Folgen die Gas-Abhängigkeit Europas von Russland unter den Bedingungen der „gelenkten Demokratie“ in Russland haben können.

Heute befinden sich die europäisch-russischen Beziehungen in einer sehr schwierigen Phase und können trotz aller positiven Momente und Initiativen auf beiden Seiten nur als „komplex“ charakterisiert werden. Wo liegen die wesentlichen Differenzen in den europäisch-russischen Beziehungen?

Zum einen erzeugt die Energiefrage Beunruhigung. Mit großer Besorgnis beobachten die Europäer die wachsende Rolle und Kontrolle des Staates im Energiesektor Russlands. Bedenklich ist die Politisierung der Energiewirtschaft, indem die Energie als außenpolitisches Druckmittel im postsowjetischen Raum angewendet wird. Auch in der Frage der zukünftigen Gestaltung des Energiedialogs unterscheiden sich die Ansichten der beiden Seiten maßgebend. Vergeblich versucht die Europäische Union, Russland dazu zu bewegen, Energiecharta und Transitprotokoll zu unterzeichnen. Nach russischer Überzeugung enthalten die beiden Dokumente viele für Russland nachteilige Aspekte, die zunächst geändert werden sollen.

Zum anderen ist die Europäische Union nicht mit der Außenpolitik Russlands im postsowjetischen Raum – besonders gegenüber Georgien, Moldau und der Ukraine, aber auch gegenüber Belarus – einverstanden und stellte sich mehrmals offen gegen russische Interessen und außenpolitische Schritte. Oft vertreten die beiden Seiten im postsowjetischen Raum unterschiedliche Ansichten, Perspektiven und vor allem Konfliktlösungen. Das Vorgehen Russlands in diesem Raum, besonders der Gas-Konflikt mit der Ukraine und Georgien, Wein- und Mineralwasser-Konflikte mit Moldau und Georgien sowie der Spionage-Skandal in Georgien haben deutlich gezeigt, dass Russland seine eigene Rolle als internationaler Akteur anders definiert als noch vor vier Jahren und seine Positionen im postsowjetischen Raum nicht stillschweigend abgeben wird.

Ein weiterer Faktor, der die europäisch-russischen Beziehungen maßgeblich belastet, ist die innenpolitische Entwicklung in Russland. Zentralisierung der Macht, Stagnation im Justizsystem, fehlender Pluralismus in allen politischen Bereichen, Widersprüchlichkeit der Politik im GUS-Raum, Politisierung der Energiewirtschaft, mangelhafte Respektierung der Menschenrechte und der Pressefreiheit sind die

2) Vgl. Lilia Shewtsowa, „Bürokratischer Autoritarismus“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn), (13. März 2006) 11, S. 6–13.

Merkmale einem „gelenkter Demokratie“ in Russland und widersprechen vielfach den Normen und Werten der Europäer. Einige Experten gehen so weit und sprechen von einem „bürokratischen Autoritarismus“ in Russland.<sup>2)</sup>

Somit offenbart sich gegenwärtig ein Paradox in den europäisch-russischen Beziehungen. Obwohl sich die politischen und wirtschaftlichen Systeme wie nie zuvor seit sechs Jahren unterscheiden, ist die Abhängigkeit voneinander so groß wie nie zuvor. Auf der politischen Agenda der europäisch-russischen Beziehungen rücken derzeit mehr und mehr die wirtschaftlichen Fragen sowie der Pragmatismus in den Vordergrund. Die politischen Fragen verschwinden allmählich von der bilateralen Agenda. Nur die wichtigsten Fragen der internationalen Politik, wie z. B. der Nuklearstreit mit dem Iran und Nordkorea, werden noch diskutiert. Auf der europäischen Seite geschieht dies, weil die EU nach dem Gas-Schock in der Ukraine ihre Russlandpolitik und ihr Russlandbild neu zu definieren versucht und noch nicht weiß, wie man mit dem „neuen“ Russland umgehen soll. Zum anderen sieht die Europäische Union kaum Möglichkeiten, Einfluss auf den Demokratisierungsprozess in Russland gewinnen zu können. Russland unterstützt diese Strategie nicht zuletzt, weil es in den letzten Monaten kaum Erfolge im Demokratisierungsprozess zu verzeichnen und an einem politischen Dialog mit der EU gegenwärtig kein Interesse hat. Als eine Alternative zu den sich schwierig gestalteten europäisch-russischen Beziehungen versucht Russland verstärkt die guten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu einzelnen Staaten der Europäischen Union auszubauen. Die Besuche von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Ministerpräsident Romano Prodi in Russland sowie die erreichten Ergebnisse zeigen, dass Russland einige Erfolge mit dieser Strategie zu verzeichnet hat.

Aufgrund der angeschlagenen europäisch-russischen Beziehungen stellt sich die Frage, inwieweit noch der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden ist. Leider mehren sich die kritischen und skeptischen Töne in den letzten Monaten auf beiden Seiten. Im Westen ist die Meinung verbreitet, wonach die Zusammenarbeit mit Russland aufgrund der umstrittenen Innen- und Außenpolitik Putins eingeschränkt

werden solle. Besonders offensichtlich wurde diese Meinung vor dem G-8-Gipfel in Sankt Petersburg im Juli 2006. Als Antwort darauf sucht Russland nach einem „eigenen demokratischen Weg“. Dies bezeugt die aktuelle Debatte über die Begriffe „souveräne Demokratie“ und „souveräne Wirtschaft“ in den politischen Eliten Russlands.<sup>3)</sup>

### ■ **Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit**

Die erste zentrale Säule der europäisch-russischen Beziehungen bildet das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ)<sup>4)</sup>, das zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Russland am 24. Juni 1994 auf der Insel Korfu unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 1997 in Kraft trat. Das Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit regelt die wichtigen Politik-, Wirtschafts-, Justiz- und Kulturbereiche der Kooperation und basiert auf einer von beiden Seiten geteilten Grundlage, der Achtung der Grundsätze von Demokratie und Menschenrechten. Ferner werden im Artikel 1 des Abkommens die gemeinsamen Ziele der Vertragsparteien formuliert – Die Schaffung eines geeigneten Rahmens für den politischen Dialog, die Ausweitung des Handels und der Investitionen, die Förderung ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen, die Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten, die Unterstützung von Demokratie und Wirtschaft in Russland, das Schaffen einer Grundlage für die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Finanzen und Kultur, die Förderung der gemeinsamen Interessen und die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die künftige Errichtung einer Freihandelszone zwischen der Gemeinschaft und Russland.

Von zentraler Bedeutung ist dabei der politische Dialog, der als Ziel hat, die Bindung zwischen Russland und der Europäischen Union zu stärken, sich in den wichtigen Standpunkten in internationalen Fragen zu nähern sowie die Zusammenarbeit und Konsultationen in den Fragen der internationalen Politik zu intensivieren (Art. 6). Um die Ziele des politischen Dialogs zu erreichen, soll auf allen politischen Ebenen eine institutionelle Grundlage geschaffen werden. Es wird zwei Mal jährlich ein Treffen zwischen dem Präsidenten des Rates der Europäischen Union,

3) Zu Debatte siehe BBC Russian.com am 25. Juli 2006 „Ideologicheskoe Protivostojanie v Kremle?“ [http://news.bbc.co.uk/hi/russian/press/newsid\\_5212000/5212218.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/press/newsid_5212000/5212218.stm).

4) Agreement on Partnership and Cooperation: establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part JOCE L 327, Nov. 27, 1997: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/russia/pca\\_legal/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/pca_legal/index.htm).

dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und dem russischen Präsidenten abgehalten. Außerdem wird ein Kooperationsrat eingesetzt, der zwei Mal jährlich und, soweit es erforderlich ist, auf Ministerebene tagt und die Durchführung des Abkommens über die Partnerschaft und Zusammenarbeit überwacht (Art. 90). Der Kooperationsrat besteht aus den Mitgliedern des Rates der Europäischen Union, den Mitgliedern der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und aus Mitgliedern der Regierung der Russischen Föderation (Art. 91). Zum dritten wird die Arbeit des Kooperationsrates vom Kooperationsausschuss unterstützt. Der Kooperationsausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitglieder des Rates der Europäischen Union und Vertretern der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie aus Vertretern der Regierung der Russischen Föderation zusammen. Er tagt zwei Mal jährlich (Art. 8, Art. 92). Zum vierten wird ein Parlamentarischer Kooperationsausschuss eingesetzt, der sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Mitgliedern des Bundesparlaments der Russischen Föderation zusammensetzt (Art. 95, Art. 96).

Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit ersetzte 1994 das Abkommen über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit, das 1989 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Sowjetunion unterzeichnet wurde. Alle Länder des postsowjetischen Raumes mit Ausnahme von Tadschikistan und Weißrussland haben ein Abkommen über eine Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Europäischen Union unterzeichnet. Somit sollte das Abkommen einen institutionellen und politischen Verwaltungsrahmen sowie eine feste Basis für die bilateralen Beziehungen schaffen. Doch das Abkommen steht häufig in der Kritik russischer Politiker und Experten. Es reflektiert nicht die Realität der beidseitigen Beziehungen und gilt somit als veraltet. Oft wird angenommen, dass mit dem Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) viele Punkte des Abkommens im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ihre Gültigkeit verlieren werden. Auch die Zwischenbilanz der letzten neun Jahre wird als „dürftig“ eingestuft. Zwar existieren durchaus weitreichende Beziehungen auf wirtschaftlicher Ebene, doch im po-

litischen Bereich treten oft Meinungsverschiedenheiten und Interessenkonflikte hervor. Starke Differenzen sind besonders im Bereich des Energiedialogs, bei der Bewertung der innenpolitischen Entwicklungen Russlands sowie derjenigen im postsowjetischen Raum sichtbar. Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit wurde 1994 verfasst, in der Phase der europäisch-russischen Beziehungen, die als „romantisch“ bekannt ist. Seitdem veränderte sich die politische und wirtschaftliche Lage der beiden Vertragspartner. In mancherlei Hinsicht spiegelt das Abkommen diese veränderte Lage nicht.

Das APZ trat am 1. Dezember 1997 in Kraft und hat eine Geltungsdauer von zehn Jahren. Somit läuft es am 1. Dezember 2007 formell aus. Es wird automatisch um jeweils ein Jahr verlängert, sofern nicht eine Vertragspartei das Abkommen spätestens sechs Monate vor Ende der Laufzeit schriftlich gegenüber der anderen Vertragspartei kündigt (Art. 106).

## ■ Die Gemeinsamen Räume

Die zweite wichtigste Säule der europäisch-russischen Beziehungen bilden vier „Gemeinsame Räume“<sup>5)</sup>, die nach zwei Jahren mühsamer Verhandlungen am 10. Mai 2005 auf dem 15. Gipfeltreffen der EU und Russlands in Moskau unterzeichnet wurden.

Der erste Raum Wirtschaft regelt die Zusammenarbeit der EU und Russlands in sechs Bereichen: Handel und Wirtschaftskooperation, Handels- und Zollbestimmungen, Telekommunikation und Transport, Energie, Raumfahrt, Umwelt. Außerdem wird die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes angestrebt, der vier Freiheiten beinhaltet – die Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs.

Der zweite Raum Freiheit, Sicherheit und Justiz basiert auf den Prinzipien der Gleichheit der Vertragspartner, der gleichen Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Justizfreiheit, der Achtung und Befolgung von internationalem Recht sowie der Achtung der Grundrechte. Der Bereich der Freiheit regelt die Zusammenarbeit bei Visa-, Grenz-, Migrations- und Asylfragen. Der Bereich Sicherheit deckt den Antiterrorkampf, die Verbesserung der Dokumentensicherheit, den Kampf gegen das transnationale organisierte Verbrechen, die Förderung eines

5) Four Common Spaces 2005  
<[http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText\\_pict/494/road%20maps.pdf](http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/494/road%20maps.pdf)>.

Antigeldwäscheregimes, den Kampf gegen Drogen- und Menschen schmuggel, die Antikorruptionskampagnen sowie den Kampf gegen den illegalen Auto- und Kulturgüterhandel ab. Der Bereich Justiz verspricht, die Effizienz des Rechtssystems sowie die Kooperation in Kriminalfällen und in Zivilangelegenheiten zu verbessern.

Der dritte Raum Äußere Sicherheit hat als Ziel, die Zusammenarbeit in den Fragen der Sicherheit und des Krisenmanagements zu stärken, die internationale Ordnung auf der Basis der Multilateralität aufrechtzuerhalten, die Rolle der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates zu stärken sowie die Bildung eines größeren Europas ohne Trennlinien basierend auf den gemeinsamen Werten zu fördern. Die Europäische Union und Russland teilen die gleichen Werte wie Demokratie und Menschenrechte. Der Raum Äußere Sicherheit regelt fünf Bereiche der Zusammenarbeit: Die Stärkung des Dialogs und der Kooperation in den internationalen Beziehungen, den Kampf gegen den Terrorismus, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Kooperation im Krisenmanagement und im Zivilschutz.

Der vierte Raum Forschung, Bildung und Kultur hat zum Ziel, das Wissen und das intellektuelle Erbe für das wirtschaftliche Wachstum und besseren Wettbewerb in der Europäischen Union und in Russland einzusetzen.

Einzelne Aspekte des Konzeptes der Vier Räume haben ihren Ursprung im Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit von 1994 sowie in der „Gemeinsamen Strategie der Europäischen Union für Russland“ vom Juni 1999<sup>6)</sup>. In beiden Grundsatzdokumenten der europäisch-russischen Partnerschaft wird die Angleichung von Gesetzgebung und Normen, die Schaffung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes bzw. der Freihandelszone sowie des gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraumes angestrebt. Auf dem EU-Russland-Gipfeltreffen in St. Petersburg am 31. Mai 2003 wurde beschlossen, die „Vier Gemeinsamen Räume“ zu schaffen. Die Unterzeichnung der Dokumente wurde für das Gipfeltreffen im November 2004 in Den Haag geplant. Doch in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 offenbarte sich eine ernsthafte Krise in den Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union. Die

6) Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999 [http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_244.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_244.htm).

Krise war zum einen durch die unterschiedliche Bewertung der orangenen Revolution in der Ukraine bedingt. Zum anderen wollte Russland das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit nicht ohne Vorbedingungen auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ausdehnen. Und zum dritten trugen die innenpolitischen Entwicklungen in Russland, d.h. der zunehmende Abstand Russlands zu den demokratischen Werten und Normen, zur Enttäuschung bei. Der Gipfel wurde auf die russische Initiative hin auf Dezember 2004 verlegt. Doch auch im Dezember gelang es den beiden Seiten nicht, einen Kompromiss zu erzielen.

Erst im Mai 2005 beim Europa-Russland-Gipfel in Moskau wurden die „Gemeinsamen Räume“ unterzeichnet. Das Ergebnis wurde von den Experten beider Seiten mit großen Vorbehalten aufgenommen. Das Dokument ist völkerrechtlich unverbindlich, bestimmt keinen Zeitraum für die Erfüllung der Ziele und nennt keine Mechanismen, mit deren Hilfe die Ziele erreicht werden können. Die „Vier Räume“ ergänzten lediglich das Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit und bildeten ein Rahmendokument über die gemeinsamen Absichten der beiden Partner mit dem Ziel, das veraltete Abkommen zu ersetzen und somit die Zeit bis 2007, wenn das APZ ausläuft, zu überbrücken. Die vier „Gemeinsamen Räume“ sollen dazu dienen, die Krise in den europäisch-russischen Beziehungen zu überwinden und zu zeigen, dass man zu weiterer Partnerschaft gewillt sei.

Seit der Unterzeichnung bildeten die „Gemeinsamen Räume“ einen Schwerpunkt der Tagesordnung auf den EU-Russland-Gipfeln im Oktober 2005 in London und im Mai 2006 in Sotschi. Selbst wenn die beiden Seiten die Zwischenbilanz als positiv bewerten und der russische Präsident Putin mit der Verwirklichung der „Gemeinsamen Räume“ zufrieden ist, bleiben die Experten auf beiden Seiten sehr skeptisch. Entweder fehlen konkrete Ergebnisse oder diese sind unzureichend. Zudem bleiben die Differenzen im politischen Alltag weiterhin bestehen.

### ■ **Entwicklungstendenzen und Empfehlungen**

Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit läuft am 1. Dezember 2007 aus. Die „Gemein-

samen Räume“ sind nicht im Stande, das Abkommen zu ersetzen und haben nur eine Brückenfunktion bis 2007, um den europäisch-russischen Beziehungen nach der Krise von 2004 einen neuen Anstoß zu geben. Somit stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage sich die Beziehungen weiter entwickeln werden.

Am 25. Mai wurde auf dem EU-Russland-Gipfeltreffen in Sotschi beschlossen, das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zu ersetzen. Im Juli gab Sergej Jastrschembkskij, der EU-Berater des russischen Präsidenten, bekannt, dass Russland und die Europäische Union die Arbeit an einem neuen Abkommen aufgenommen hätten. Aber wie soll ein neues Abkommen aussehen? Drei Optionen des Vorgehens bei dessen Erarbeitung sind denkbar.

Laut der ersten Option wird das existierende Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit jährlich verlängert, wie das Artikel 106 des Abkommens vorsieht. Dies ist die einfachste Variante, verspricht aber am wenigsten Erfolg, und die Stagnation der Beziehungen wäre vorprogrammiert.

Gemäß der zweiten Option wird das bestehende Abkommen verändert bzw. ergänzt und den aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen angepasst. Das überarbeitete Abkommen wird zusammen mit den „Gemeinsamen Räumen“ eine rechtliche Basis für die Gestaltung der europäisch-russischen Beziehungen für die nächsten Jahre bilden.

Entsprechend der letzten und dritten Option tritt das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit von 1994 am 1. Dezember 2007 außer Kraft und wird durch eine absolut neue Fassung ersetzt. Allerdings würde dies ein mühsamer Weg sein. Die Verhandlungen zum Abkommen von 1994 dauerten drei Jahre. Das gestiegene Selbstbewusstsein Russlands und die zahlreichen Differenzen zwischen den beiden Seiten würden den Verhandlungs- und Ratifizierungsprozess erschweren.

Die Regierungsebene in Russland scheint die Varianten zwei und drei zu favorisieren. So sprachen sich Sergej Jastrschembkskij im September 2005 sowie der russische Premierminister Michail Fradkow im Dezember 2005 für eine neue Fassung des Abkommens aus. Für die zweite Variante plädierte der russische Außenminister Sergej Lawrow im November 2005.

Doch die Interessen und Prioritäten der Europäischen Union einerseits und Russlands andererseits, aber auch innerhalb der EU sind unterschiedlicher Natur. So gehören für Russland die Einrichtung des visumfreien Regimes zwischen der Europäischen Union und Russland, die Fragen des Transitverkehrs nach Kaliningrad/Königsberg und der nationalen Minderheiten in den Baltischen Staaten sowie die Politik im postsowjetischen Raum zu den wichtigsten Themen. Sie haben absolute Priorität in den Verhandlungen mit der EU. Dabei müssen die Interessen und die Verhandlungsstrategie der Russen aus der Perspektive der anstehenden Wahlen zur Duma in Dezember 2007 sowie der Präsidentschaftswahlen im Februar 2008 betrachtet werden. Diese beiden innenpolitischen Faktoren werden die Verhandlungsführung der russischen Seite nachhaltig beeinflussen. Eine überragende und dominierende Stellung im europäisch-russischen Interessengeflecht nimmt der Energiedialog ein. In der Frage der Energiesicherheit sind die meisten Kontroversen zwischen der Europäischen Union und Russland zu beobachten. Russland weigert sich, die von der EU gewünschte Ratifizierung der Energiecharta, die von der russischen Seite 1994 unterzeichnet wurde, sowie des Transitprotokolls durchzuführen. Nach russischer Überzeugung wäre die Ratifizierung für die russischen Interessen absolut schädlich, da die Energiecharta das Monopol von Gazprom beseitigen, ausländische Unternehmen auf dem russischen Energiemarkt zulassen sowie den freien Zugang zu den russischen Pipelines für die ausländischen Lieferanten ermöglichen würde. Nach Aussagen der russischen Politiker ist Russland bereit, die Energiecharta sowie das Transitprotokoll zu ratifizieren, wenn die beiden Dokumente gemäß den russischen Interessen verändert und von den Vertragspartnern Gegenleistungen erbracht werden.

Auch innerhalb der Europäischen Union unterscheiden sich die Interessen einzelner Staaten gegenüber Russland. Besonders gute Beziehungen pflegt Russland zu den westeuropäischen Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien, die die Energiefrage auf bilateraler Ebene zu lösen versuchen, was den russischen, aber nicht in vollem Maße den europäischen Interessen entspricht. Der Besuch der Bundeskanzlerin Merkel sowie des italienischen Minis-

terpräsidenten Romano Prodi in Russland ermöglichte es, die Beteiligung der deutschen und italienischen Unternehmen am russischen Energiemarkt sowie der russischen Unternehmen auf den deutschen und italienischen Märkten zu erreichen, ohne dass dafür die Energiecharta von Russland unterzeichnet wurde. Russland versucht also, die Ratifizierung der Energiecharta durch bilaterale Abkommen mit einzelnen europäischen Staaten zu umgehen. Von den nordischen EU-Staaten versucht vor allem Finnland, das derzeit noch die EU-Ratspräsidentschaft innehat, eine Vermittlerrolle zu übernehmen, die angespannten europäisch-russischen Beziehungen zu verbessern und Russland stärker an die Europäische Union zu binden. Die Russlandpolitik hat eine zentrale Rolle während der finnischen Präsidentschaft bis Dezember 2006 eingenommen. Unter der deutschen Präsidentschaft soll diese Annäherungspolitik fortgesetzt werden.

Die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten wie Polen und die Baltischen Staaten sind traditionell sehr vorsichtig und kritisch gegenüber ihrem östlichen Nachbarn eingestellt. Sie spielen eine aktive Rolle im postsowjetischen Raum, vor allem in der Ukraine und Weißrussland, und versuchen ihre Energieabhängigkeit von Russland, die in einigen Fällen bis zu 100 Prozent ausmacht, mit allen Mitteln zu reduzieren. Dies verärgert die russische Führung. Die verschlechterten Beziehungen zwischen der EU und Russland werden unter anderem auf den zunehmenden Einfluss der neuen Mitgliedstaaten auf die europäische Ostpolitik zurückgeführt. Diese Staaten sind an der Unterzeichnung der Energiecharta und des Transitprotokolls äußerst interessiert. Dass die Interessen der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten gegenüber Russland von der Europäischen Union und den anderen EU-Staaten sehr ernst genommen werden müssen, haben die enttäuschenden Ergebnisse des EU-Russland-Gipfels am 24. November 2006 gezeigt. Zur großen Verärgerung vieler europäischer und russischer Politiker hat Polen per Veto die EU-Verhandlungen mit Russland für ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Russland blockiert. Vergeblich forderte Polen Russland auf, die Energiecharta zu ratifizieren und das im November 2005 eingeführte Importverbot für

Fleisch- und Landwirtschaftsprodukte aus Polen aufzuheben. Zwar wurde die Aufforderung nach Aufhebung des Fleischimportverbotes von vielen Politikern als lokales Problem abgewertet, doch Polen stellte hiermit ein Exempel für die EU-Russlandpolitik auf: Werden die Anliegen und die Interessen der neuen Mitgliedstaaten gegenüber Russland ignoriert und nicht ernst genommen, so würde die EU in ihrer Handlungsfähigkeit gegenüber Russland gelähmt sein.

Trotz der zahlreichen Differenzen bleibt die Europäische Union in der Wahrnehmung Russlands ein zentraler wirtschaftlicher und politischer Partner. Daher ist die rechtliche Gestaltung der zukünftigen Beziehungen von zentraler Bedeutung und hat höchste Priorität in der russischen Außenpolitik. Die Ost- bzw. Russlandpolitik war immer eine Domäne der Bundesrepublik, daher sollte Deutschland im Dialog um die Rechtsgrundlage der europäisch-russischen Beziehungen für die nächsten Jahre eine aktive Rolle übernehmen. Die Interessen der anderen, vor allem der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, sollten dabei besonders berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die gegenwärtigen Differenzen und die geschichtsgestaltende Funktion des neuen Abkommens sollten beide Seiten ein Maximum an Kraft, Willen und Vernunft einsetzen, um ein zukunftsorientiertes und fundamentales Resultat zu erzielen. Es sollten die gleichen Anstrengungen aufgewandt werden, wie vor 50 Jahren bei der Erarbeitung der europäischen Idee. Nur so kann man der europäisch-russischen strategischen Partnerschaft in der Zukunft gerecht werden und diese mit wahren Inhalten füllen. Heute ist der politischen Elite Deutschlands eine Chance gegeben, die Zukunft der europäisch-russischen Beziehungen mitzubestimmen, eigene Positionen zu stärken sowie eigene Interessen in die europäische politische Agenda einzubringen. Die politische Kraft, die heute ihr Interesse und ihren Einsatz für die Gestaltung der zukünftigen europäisch-russischen Beziehungen und somit auch für Russland zeigt, wird morgen der zentrale Verhandlungs- und Gesprächspartner Russlands. Diese Chance sollte der Politik in Deutschland bewusst sein.