

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 169/2007

Sven C. Singhofen (ext.)

## **Deutschland und Russland zwischen strategischer Partnerschaft und neuer Konkurrenz**

Ein Vorschlag für die Praxis

Berlin/Sankt Augustin, März 2007

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp  
Koordinator für Sicherheitspolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Telefon: 0 30 / 2 69 96 35 10  
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

# Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung: Problem- und Fragestellung	6
2. Deutsche, europäische und westliche Russlandpolitik in der Praxis	7
2.1. Handelsbeziehungen und Energiepartnerschaft	8
2.2. Sicherheit in der Nachbarschaft Europas und im postsowjetischen Raum	14
2.2.1. Kosovo	15
2.2.2. Ukraine	17
2.2.3. Belarus	18
2.2.4. Moldau	20
2.2.5. Georgien	21
2.2.6. Zentralasien	24
2.3. Sicherheitskooperation auf globaler Ebene	26
2.3.1. Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen	27
2.3.2. Internationaler Terrorismus	29
2.4. Russlands geopolitisch-institutionelle Verortung	31
2.4.1. WTO	32
2.4.2. NATO	33
2.4.3. G-8	36
2.4.4. EU-Russland-Beziehungen	38
2.4.5. ESVP	44
2.5. Demokratie in Russland	48
3. Schlussbetrachtung: Ergebnisse und zusammenfassende Empfehlungen	52
Der Autor	57

## Zusammenfassung

Die Gestaltung stabiler Beziehungen zur Russischen Föderation ist eine der zentralen außenpolitischen Zielsetzungen der Großen Koalition. In den Beziehungen Russlands zum Westen ist aber seit einiger Zeit ein Wandel zu einer Politik festzustellen, die zur gleichen Zeit eine Partnerschaft mit dem Westen und eine kompetitive Politik verfolgt. Zugleich hat sich Russland im Inneren zu einem bürokratisch-autoritären System entwickelt. Dies stellt den Westen, wie auch Deutschland und Europa, vor die Herausforderung, die Russlandpolitik den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Nach dem Regierungswechsel im November 2005 leitete die Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Merkel daher einen Politikwechsel in Form einer Akzentverlagerung in der, nach wie vor als „strategisch“ bezeichneten, Partnerschaft mit Russland ein.

Gibt es einen Spielraum für die Fortsetzung – oder gar die vermeintliche Ausweitung mittels einer „Annäherung durch Verflechtung“ – der mit Russland eingegangenen „strategischen Partnerschaft“? Oder muss dieser Ansatz modifiziert werden, und wenn ja, in welchen Punkten? Die vorliegende Studie richtet das Augenmerk auf die Möglichkeiten der praktischen Umsetzung eines Vorschlags, der drei Optionen miteinander verbindet: (1) eine in ihren Ansprüchen auf das derzeit Machbare reduzierte Partnerschaft mit Russland („strategische Partnerschaft light“), (2) eine pragmatische Kooperation und (3) eine punktuelle Opposition und Konkurrenz.

Insgesamt zeigt die Studie, dass es durchaus Spielraum für die Fortsetzung der strategischen Partnerschaft mit Russland gibt. Allerdings wird auch deutlich, dass es sich dabei weiterhin um eine schwierige Partnerschaft handeln wird, in der die wesentlichen Fortschritte vorwiegend durch eine sach- und projektorientierte Zusammenarbeit und nicht durch die Herstellung einer Gemeinsamkeit in Wertefragen oder eine größere institutionelle Annäherung Russlands an Europa und den Westen zu erzielen sein werden. Das Fortbestehen teils gravierender Differenzen und Positionsunterschiede ist insofern sehr wahrscheinlich. Dies wiederum macht eine stärkere Gewichtung kompetitiver Elemente und einer kritischen Kooperation notwendig.

Die wichtigsten Ergebnisse bzw. konkreten Empfehlungen zur Umsetzung der drei Optionen finden sich im Überblick auf der folgenden Seite zusammengefasst (siehe Tab.).

**Tab.: Die Umsetzung der drei Optionen**

Politikfeld	Empfehlungen für die Praxis
<p><b>Wirtschaftliche Kooperation</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Handelsbeziehungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- weiterer Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen und des Warenaustauschs</li> <li>- Vereinbarung eines visafreien Reiseverkehrs</li> <li>- Konkrete Kooperationsprojekte</li> <li>- Wirtschaftspolitischer Dialog mit Russland</li> <li>- Unterstützung des WTO-Beitritts Russlands</li> <li>- Unterstützung der Aktivitäten russischer Unternehmen in D, EU</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Energiepartnerschaft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestehen der EU auf der Ratifizierung der Energiecharta durch Russland</li> <li>- Aufnahme der Energiecharta in das neue PKA</li> <li>- Politischer Dialog zur Verhinderung von Lieferunterbrechungen</li> <li>- Gemeinsame europäische Energieaußenpolitik</li> <li>- Diversifizierung der Lieferstrukturen</li> <li>- Verbesserung der Energieeffizienz zur Reduzierung der Importmengen</li> <li>- Ausweichen auf andere Energieträger (Kernkraft, Kohle, Biokraftstoffe)</li> </ul>
<p><b>Sicherheit in der Nachbarschaft Europas und im post-sowjetischen Raum</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Kosovo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmung mit Russland über Verhalten (Kontaktgruppe, Sicherheitsrat)</li> <li>- Intensivere Einflussnahme der EU auf Kosovo-Verhandlungen</li> <li>- EU-Beitrittsperspektive für die Region</li> <li>- Keine Verknüpfung des Kosovo-Konflikts mit eingefrorenen Konflikten</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Ukraine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abwehr von Versuchen der Einflussnahme gegen Willen der Bevölkerung</li> <li>- Möglichkeit der Integration in die EU und die NATO offenhalten</li> <li>- Keine übereilte Aufnahme in EU und NATO</li> <li>- Neue Modernisierungspartnerschaft der EU mit der Ukraine</li> <li>- Prüfen einer Ausweitung des Ukraine-Aktionsplans der EU</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Belarus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der demokratischen Kräfte durch die ENP</li> <li>- Ernennung eines EU-Beauftragten für Belarus</li> <li>- Schaffung einer EU-Repräsentanz für Monitoring-Aufgaben</li> <li>- Belarus in deutsch-russischen und EU-RF-Beziehungen thematisieren</li> <li>- Einbeziehung von Belarus in eine gesamteuropäische Energieallianz</li> <li>- Größere Kohärenz der Belarus-Politik von EU und USA</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Moldau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rote Linien gegenüber Moskau definieren</li> <li>- Moldau in Kurs der europäischen Integration unterstützen</li> <li>- Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU prüfen</li> <li>- Suche nach einer friedlichen Regelung des Transnistrienkonflikts</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Georgien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rote Linien gegenüber Russland definieren</li> <li>- Souveränität Georgiens gemeinsam mit den USA unterstützen</li> <li>- Politischen und wirtschaftlichen Druck Russlands ablehnen</li> <li>- Auf Regelung der Konflikte in Abchasien und Südossetien hinwirken</li> <li>- Stärkeres Engagement der EU</li> <li>- Unterstützung Georgiens durch eventuellen Stabilitätspakt oder ENP</li> <li>- Keine georgischen Provokationen gegenüber Moskau</li> <li>- Keine gewaltsame Lösung der Konflikte in Abchasien und Südossetien</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Zentralasien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausbau der Beziehungen der EU zu den Ländern dieser Region</li> <li>- Weiterentwicklung der Zentralasienstrategie der EU</li> <li>- Demokratie- und Wertetransfer in die Region fördern</li> <li>- Fortsetzung des kritischen Dialogs mit repressiven Regimen (Sanktionen)</li> </ul>

<p><b>Sicherheitskooperation auf globaler Ebene</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Internationaler Terrorismus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeinsame Definition für den Begriff „Terrorismus“ erarbeiten</li> <li>- Abwehr des globalen Terrorismus als gemeinsame Aufgabe definieren</li> <li>- Kooperation mit anderen Partnern aus GUS-Raum ausbauen</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Russlands geopolitisch-institutionelle Verortung</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>NATO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine übereilte Erweiterung der NATO (Ukraine, Georgien)</li> <li>- Verfestigung der politischen Zusammenarbeit mit Russland (NRR)</li> <li>- Ausbau der praktischen, auch militärisch-operativen, Zusammenarbeit</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>G-8</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Ausschluss Russlands aus dem Forum</li> <li>- Verhalten Russlands als Gesprächsthema auf Agenda setzen</li> <li>- Rückkehr zu engerer Abstimmung der Demokratien bei bestimmten Themen</li> <li>- Prestige- und Legitimitätsgewinne des nicht-demokratischen Regimes durch internationale Anerkennung vermeiden</li> <li>- Einbindung Russlands durch Kontinuität in thematischer Arbeit (Energie)</li> <li>- Ermunterung Russlands zu höherer Eigenbeteiligung am Global Partnership-Programm</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>EU-Russland</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Institutionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Ausschluss Russlands aus dem Europarat oder der OSZE</li> <li>- Fortsetzung der Zusammenarbeit im Ständigen Partnerschaftsrat</li> <li>- Platz Russlands in Europa definieren (Modell Norwegen, Gemeinsamer Wirtschaftsraum (EWR))</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werte nicht zu Vorbedingung bei Verhandlungen machen</li> <li>- Akzent auf Ausbau der sach- und projektorientierten Zusammenarbeit</li> <li>- Dokumente zu den vier Gemeinsamen Räumen in neues PKA integrieren</li> <li>- Vereinbarungen zur Energiepartnerschaft in neues PKA aufnehmen</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Projektgebundene Zusammenarbeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiterausbau der Energiepartnerschaft zwischen Russland und Europa</li> <li>- Bestehen auf Ratifizierung der Energiecharta durch Russland</li> <li>- Wegekarten zu 4 Gemeinsamen Räumen präzisieren und implementieren</li> <li>- Zusammenarbeit bei weiteren Projekten (demographische Entwicklung Russlands, Euro-Islam, nachhaltige Stabilisierung des Nordkaukasus und Tschetscheniens)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Gemeinsame Nachbarschaft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination wirtschaftlicher Kooperation (Gemeinsame Freihandelszone)</li> <li>- Stärkung regionaler Ansätze zur Politikkoordination (Nördliche Dimension)</li> <li>- Stärkeres gemeinsames Engagement zur Beilegung der „frozen conflicts“</li> <li>- Ausweitung europäischen Engagements (Belarus, Ukraine, Moldau, Georgien, Zentralasien)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Europäisch-russische Partnerschaftspolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Größere Kohärenz der Russland-Politik (Koordination der Ratspräsidentschaften, verstärkte Abstimmung vor Verhandlungen mit Russland)</li> <li>- Kritik an Fehlentwicklungen in der Innen- und Außenpolitik Russlands</li> <li>- Reduzierung der Wertelücke zu Russland</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ESVP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiterer Ausbau der Zusammenarbeit in zivilen Bereichen</li> <li>- Ausbau der Zusammenarbeit bei Katastrophenhilfe</li> <li>- Ausbau der militärischen Kooperation</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Russlands innere Entwicklung</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Demokratie in Russland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausweitung und Vertiefung der wirtschaftlichen Kooperation</li> <li>- Externe Demokratieförderung</li> <li>- Good-Governance-Ansatz (Reduzierung der Demokratieforderungen und Akzentverlagerung auf modernisierungsrelevante Werte)</li> </ul>

# 1. Einleitung: Problem- und Fragestellung

Das Verhältnis Russlands zum Westen, zur Europäischen Union und zur Bundesrepublik scheint momentan zunehmend von Problemen befrachtet zu sein: So sind russische Energielieferungen nach Europa und Deutschland in Folge des weißrussisch-russischen Streits zum Jahreswechsel 2006/ 2007 unterbrochen worden; nach der Ermordung russischer Regimegegner in Moskau und London wartet die westliche Seite nach wie vor auf eine aktive und der Aufklärung der kriminellen Vorgänge förderliche Mitarbeit der russischen Behörden; die Verhandlungen zwischen der EU und Russland über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen konnten wegen eines polnischen Vetos nicht wie geplant auf dem EU-Russland-Gipfel Ende November 2006 in Helsinki beginnen. Diese Liste kann durch den Verweis auf die bereits seit geraumer Zeit kontinuierlich steigende Zahl von Problemen (Ukraine, Georgien, Moldau, Polen, Baltikum, Energiecharta, Zuverlässigkeit der Energieversorgung, europäische Nachbarschaftspolitik, Hamas, Russlands Investitionen in der EU, der Stand der Demokratie in Russland, Menschenrechte und Pressefreiheit) noch um einige Punkte erweitert werden.

Die Verwirklichung einer echten strategischen Partnerschaft, die auch auf weitreichenden Gemeinsamkeiten in Wertefragen beruht, scheint angesichts dieser Differenzen und unterschiedlichen Politikansätze zumindest bis auf weiteres unrealistisch. Der Westen kann daher nicht umhin, sein Verhältnis zu Russland den veränderten Bedingungen anzupassen. In der Bundesrepublik hat die neue Bundesregierung unter Angela Merkel nach ihrem Amtsantritt Ende 2005 mit einer nüchterneren Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bundeskanzlerin und Präsident, einer Absage gegenüber jeglicher Achsenbildung mit Moskau und einer expliziten Werteorientierung neue Akzente gesetzt, zugleich aber auch an dem Grundsatz der „strategischen Partnerschaft“ mit Russland festgehalten.<sup>1</sup> Andere Ansätze, wie die im September 2006 bekanntgewordene Strategie aus dem Auswärtigen Amt, zielen darauf ab, die Anbindung Russlands an die EU durch eine verstärkte Zusammenarbeit „irreversibel“ zu machen. Schließlich gibt es auf Regierungsebene Stimmen, die weiterhin an einer

---

1 Vgl. Meier, Christian, Die Große Koalition und die deutsch-russische Partnerschaft. Kontinuität und neue Akzente, in: Przegląd stosunków międzynarodowych, September/ 2006. Vgl. auch FAZ, 10.10.2006, S. 10: Zwischen gutem Willen und Ratlosigkeit. Die deutsch-russischen Beziehungen aus Berliner Sicht. Vgl. auch Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 "Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit", Paderborn 2005.

„potentiellen Wertepartnerschaft“ mit Russland festhalten.<sup>2</sup> Somit ist eine gewisse Konkurrenz unterschiedlicher Russland-Strategien festzustellen.

Ein alternativer Vorschlag besteht darin, drei Optionen – eine weniger anspruchsvolle strategische Partnerschaft (light), eine pragmatische Kooperation und eine neue Konkurrenz – miteinander zu verbinden.<sup>3</sup> Dieser Mix der drei Optionen bedeutet keine fundamentale Abkehr von dem bisher verfolgten Ansatz, sondern vielmehr eine Anpassung der Strategie an die veränderte Realität. Im Folgenden ist zu klären, wie eine solche Verbindung aus strategischer Partnerschaft (light), pragmatischer Kooperation und selektiver Opposition in praktische Politik umgesetzt werden kann. Dies wird anhand der fünf wichtigsten innen- und außenpolitischen Themenfelder für die Beziehungen Russlands zum Westen, Europa und Deutschland untersucht.

## **2. Deutsche, europäische und westliche Russlandpolitik in der Praxis**

Die Bedeutung Russlands für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist nur schwerlich zu überschätzen. Dies ergibt sich zum einen aus der Tatsache, dass die Russische Föderation und die Europäische Union direkte Nachbarn sind. Zum anderen sind die beiden Seiten auch durch die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen sowie die wirtschaftlichen Kontakte und Verflechtungen eng aneinander gebunden. Darüber hinaus ist Russland in so gut wie allen Feldern, die für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik von Bedeutung sind, ein Akteur, von dessen Zutun und Mitwirkung das Gelingen der jeweils verfolgten Politik maßgeblich abhängt. Die besondere Herausforderung für die Bestimmung einer deutschen und europäischen Russlandpolitik besteht daher darin, dass sie einerseits auf diese Komplexität in den thematischen Anforderungen und andererseits auf die Besonderheiten im Umgang mit einem zunehmend schwierigen Gegenüber eine Antwort geben muss.

---

2 Vgl. Schockenhoff, Andreas, Russland – ein potenzieller Wertepartner, in: Die Politische Meinung, 51. Jahrgang, Nr. 445, Dezember 2006, S. 5-8.

3 Dieser Ansatz wurde in einer vorangegangenen Untersuchung entworfen und begründet. Die vorliegende Studie baut auf dieser Untersuchung auf und führt sie zugleich konkretisierend fort. Vgl. Singhofen, Sven C., Strategische Partnerschaft oder neue Konfrontation? Die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen, in: Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 159/ Mai 2006.

## 2.1. Handelsbeziehungen und Energiepartnerschaft

Die **Handelsbeziehungen** zwischen Deutschland und Russland haben sich für beide Seiten äußerst positiv entwickelt und so verwundert es nicht, dass sowohl die Bundesregierung als auch die russische Regierung unter Präsident Putin beim Petersburger Dialog Anfang Oktober 2006 in Dresden sowie bei den vorangegangenen deutsch-russischen Regierungskonsultationen im April in Tomsk von einer atemberaubenden Entwicklung und ähnlich guten Perspektiven für die weitere Kooperation sprachen. Beide Seiten machen aber auch keinen Hehl daraus, dass die bilaterale Zusammenarbeit nicht überall störungsfrei und problemlos abläuft.

Als Problempunkt wird von beiden Seiten erstens immer wieder auf die unausgewogene Struktur des Warenaustauschs verwiesen. Während Russland aus Deutschland hauptsächlich Maschinen und Anlagen, chemische Erzeugnisse, Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugzubehör bezieht, importiert Deutschland aus Russland vor allem Öl und Gas sowie Buntmetalle, die drei Viertel der deutschen Einfuhr ausmachen. Russland ist es insofern noch nicht gelungen, dieses bereits in der Sowjetära bestehende Ungleichgewicht im Handel mit Deutschland wie auch dem Westen insgesamt zu beseitigen.

Zweitens, so wird häufig moniert, bleibt die Investitionstätigkeit von deutscher Seite hinter dem eigentlichen Potential und der Bedeutung Deutschlands als Handelspartner zurück. So rangierte Deutschland 2005 in der russischen Liste über den kumulierten Gesamtbestand ausländischer Investitionen mit einem Betrag von 9,7 Mrd. US-Dollar (Stand: Dezember 2005) hinter Zypern, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien nur auf Platz fünf.<sup>4</sup> Bei den auf Dauer angelegten und für die wirtschaftliche Entwicklung Russlands entscheidenden Direktinvestitionen belegte Deutschland mit einer Summe von 2,7 Mrd. US-Dollar (Stand: Dezember 2005) hinter Zypern, den Niederlanden und den USA den vierten Rang. Wenn sich die Situation im ersten Halbjahr 2006 auch gebessert zu haben scheint, so besteht doch insbesondere von russischer Seite ein Interesse daran, zusätzliche Investitionen aus Deutschland zu gewinnen. Dem wird von deutscher Seite entgegengehalten, dass es hierfür in erster Linie einer Verbesserung der Bedingungen für weitere Investitionen in Russland bedürfe. Die zunehmende Kontrolle und Einflussnahme des Staats in

---

4 Nach Angaben des russischen Amts für Statistik (Rosstat), zitiert nach: Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen – „Geschäftsmöglichkeiten in Russland werden besser“. Positionspapier (Stand: März 2006), Berlin 2006, S. 10.

der Wirtschaft, eine immer weiter ausgreifende staatliche Bürokratie, in Verbindung damit eine Zunahme der Korruption auf allen Administrationsebenen, die Abschottung sogenannter strategischer Wirtschaftsbereiche für ausländische Investoren sowie mangelnde Sicherheiten und mangelnde Berechenbarkeit, Verlässlichkeit und Transparenz bei einem Engagement vor Ort werden hier als Hemmnisse gesehen.

Drittens rückt in letzter Zeit, als ein weiterer Aspekt der prinzipiell gewünschten, zunehmenden Verflechtung beider Volkswirtschaften, auch die Geschäfts- und Investitionstätigkeit russischer Unternehmen in Deutschland ins Blickfeld. Hier wird von deutscher Seite als problematisch gesehen, dass sich Akteure auf dem deutschen Markt engagieren, die zu einem großen Teil unter Einfluss des russischen Staates stehen, und somit klare Defizite hinsichtlich ihrer Berechenbarkeit, Transparenz und den Geschäftspraktiken aufweisen. Auch ist nicht klar, inwiefern es sich um Geschäftsaktivitäten von Unternehmen oder um den Versuch der Ausweitung des staatlichen Einflusses handelt.

Vor diesem Hintergrund sollten die vorhandenen Möglichkeiten zu einer weiteren Verflechtung der beiden Volkswirtschaften, die im beiderseitigen Interesse ist, konsequent genutzt werden. Zugleich sollte man aus deutscher Sicht aber angesichts der atemberaubenden Perspektiven auch die Probleme nicht aus dem Blickfeld verlieren. In die Praxis können diese beiden Maximen durch die folgenden Maßnahmen umgesetzt werden:

- die Vereinbarung eines visafreien Reiseverkehrs zwischen Deutschland und Russland;
- konkrete Kooperationsprojekte;<sup>5</sup>
- die Fortsetzung des wirtschaftspolitischen Dialogs (regelmäßige deutsch-russische Konsultationen, deutsch-russische Strategische Arbeitsgruppe für wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit, Petersburger Dialog mit Russland), um eine konsequente Fortsetzung der wirtschaftlichen Reformen in Russland konstruktiv zu begleiten;

---

5 Dazu wurden sowohl bei den deutsch-russischen Konsultationen in Tomsk 2006 als auch während des Petersburger Dialogs im Oktober 2006 Kooperationsabkommen unterzeichnet. Demnach will die deutsche Wirtschaft gemeinsam mit der russischen Seite Projekte in den Bereichen Energie, Hochtechnologie, Luft- und Raumfahrt, Informationstechnologie und Telekommunikation, Papierindustrie, Verkehrs- und Bankwesen, Kommunalwirtschaft sowie in der Automobil- und Zulieferindustrie vorantreiben.

- Deutschland sollte Russland in seinem Bemühen, der WTO beizutreten und einen gemeinsamen Wirtschaftsraum mit der EU zu bilden, unterstützen;
- Die zunehmenden Aktivitäten russischer Unternehmen in Deutschland sind zu begrüßen und durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen, solange von russischer Seite auf die Einhaltung von Standards (Corporate Governance, Transparenz, Offenheit) geachtet wird und klar ist, dass es um reine Geschäftsinteressen und nicht um die Verfolgung von Interessen des russischen Staates geht.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Russland genießt das Thema **Energie** allerdings aus mehreren Gründen eine besondere Aufmerksamkeit. Zum einen ist dieses Thema von enormer Bedeutung für die Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland aber auch der Europäischen Union. Zum anderen entscheidet sich an der Energiepartnerschaft auch, inwiefern eine strategische Partnerschaft mit Russland möglich ist, denn hierbei handelt es sich um ein langfristig angelegtes Projekt von strategischer Bedeutung für beide Seiten.

Noch vor einiger Zeit schienen die Aussichten einer Energiepartnerschaft als Kern einer echten strategischen Partnerschaft sinnvoll und durchaus realistisch zu sein. So wurde in wissenschaftlichen Beiträgen häufig auf eine komplementäre Struktur der Interessen beider Seiten als Begründung für eine solche Energiepartnerschaft verwiesen.<sup>6</sup> Es wurde argumentiert, dass, unter den Bedingungen einer verschärften Konkurrenz um die absehbar endlichen Energieträger Erdöl und Erdgas zwischen den aufstrebenden und energiehungrigen Industrien Asiens (Indien, China) und dem Westen, die westlichen Staaten in Russland einen vergleichsweise sicheren Lieferanten mit ausreichenden Vorräten an Ressourcen (6 Prozent der weltweiten Ölreserven und 27 Prozent der weltweiten Erdgasreserven)<sup>7</sup> finden könnten. Russland hingegen habe aufgrund seines Bedarfs an der für die Erschließung und Förderung notwendigen westlichen Technologie und dem Investitionskapital ebenfalls ein starkes Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Westen.

---

6 Vgl. dazu allein die beiden folgenden Beiträge aus der Zeitschrift Internationale Politik aus dem Jahr 2003: Müller, Friedemann, Versorgungssicherheit. Die Risiken der internationalen Energieversorgung, in: Internationale Politik, Nr. 3, März/ 2003, S. 3-10. Vgl. auch Bahgat, Gawdat, Terrorismus und die Ölversorgung des Westens. Die Energiepartnerschaft mit Moskau, in: Internationale Politik, Nr. 3, März/ 2003, S. 11-16.

7 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Energiedialog zwischen der EU und Russland, Nr. 4/ 2006, 11.01.2006, S. 1.

In seiner Rede vor dem deutschen Bundestag im September 2001 äußerte Präsident Putin gar den Wunsch nach einer Vereinigung der Potentiale Deutschlands mit denen Russlands und nach einem Aufgehen Russlands in einem Großeuropa, was sich insbesondere auf die energiewirtschaftliche Zusammenarbeit bezog.<sup>8</sup> Seither werden immer wieder ähnliche Vorstellungen von einer europäisch-russischen Integration in der Energiepolitik, die sich an dem Vorbild der europäischen Montanunion orientieren, artikuliert.

Die Erwartungen hinsichtlich des Zustandekommens einer Energiepartnerschaft zwischen Russland und Europa und Deutschland haben sich bisher allerdings als zu weitgreifend erwiesen. In der Praxis hat sich eine solche Energiepartnerschaft nur bedingt eingestellt. So haben sich zwar die Handelsbeziehungen in diesem Bereich erfreulich entwickelt und Russland hat sich für Europa und Deutschland als ein zuverlässiger Energielieferant erwiesen. So bezog allein Deutschland 2004 rund 34 Prozent seiner Erdöleinfuhren und sogar 42 Prozent seiner Erdgaseinfuhren aus Russland, während die Erdöleinfuhren in die EU-Staaten gegenwärtig bei 30 Prozent und die Erdgaseinfuhren sogar bei 50 Prozent liegen.<sup>9</sup> Für die nahe Zukunft ist sogar davon auszugehen, dass der Anteil der russischen Erdöl- und Erdgasimporte sowohl nach Deutschland, als auch nach Europa weiter zunehmen und allein für Deutschland bei 40 Prozent für Erdöl liegen wird. Bei Erdgas wird sich der russische Anteil an den gesamten Importen nach Deutschland bis 2020 sogar auf 55 bis 60 Prozent erhöhen. Dies ist unter anderem auf die nachlassende Bedeutung eigener europäischer Förderkapazitäten in der Nordsee zurückzuführen.

Um die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet weiter auszubauen und weitere Fortschritte in der Energiepartnerschaft zu erzielen, vereinbarten die EU und Russland während des sechsten EU-Russland-Gipfels am 30. Oktober 2000 in Paris, einen regelmäßigen Energiedialog zwischen der EU und Russland einzurichten. Beobachter beurteilen die Erfolge dieses Energiedialogs allerdings als begrenzt und zählen den Energiedialog daher zu den Problemfeldern der europäisch-russischen Beziehun-

---

8 Vgl. Rede des Präsidenten der Russischen Föderation Wladimir Putin im Bundestag vom 25.09.2001, [www.documentarchiv.de/brd/2001/rede\\_putin\\_bundestag.html](http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_putin_bundestag.html), zitiert nach: Götz, Roland, Deutschland und Russland – „strategische Partner“?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 11/ 2006, 13.03.2006, S. 14-23, hier S. 20.

9 Vgl. dazu Götz, Roland, Deutschland und Russland – „strategische Partner“?, S. 16. Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Energiedialog zwischen der EU und Russland, S. 1.

gen.<sup>10</sup> Wegen konträrer Positionen habe dieser Energiedialog keine nennenswerten Fortschritte gebracht, wenngleich sich einige europäische Firmen (BP, Royal Dutch, Ruhrgas) an russischen Erdöl- und Erdgasunternehmen beteiligt hätten. Auch in einem Fortschrittsbericht des EU-Russland-Energiedialogs, der im Hinblick auf den EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 vorbereitet wurde, ist von einigen Hürden die Rede, die einer vollständigen Integration der Energiemärkte der EU und Russlands noch im Wege stehen.<sup>11</sup>

Neben diesem Energiedialog und der Vereinbarung über den Bau der Nordeuropäischen Gaspipeline (NEGP) durch die Ostsee vom September 2005 ist aber von der Vielzahl der vereinbarten Infrastrukturprojekte im Energiebereich keines weiter verfolgt worden. Auch eine Einigung und Ratifizierung der Energiecharta, die 1998 in Kraft getreten ist und einen Rechtsrahmen für die internationalen Energiebeziehungen schaffen sollte, gelang bisher nicht. Den Vertrag haben weltweit 51 Staaten (darunter auch Russland) und die EU als Ganzes unterschrieben, jedoch haben noch nicht alle ihn auch ratifiziert.<sup>12</sup> Die wichtigsten Bestimmungen betreffen den Schutz von Investitionen, den Handel mit und die Durchleitung von Energie sowie die Beilegung von Streitigkeiten.

Weder bei dem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU am 20. und 21. Oktober in Lahti noch bei dem letzten EU-Russland-Gipfel im November 2006 in Helsinki ist es gelungen, die Meinungsverschiedenheiten zwischen der EU und Russland in Sachen Energiecharta auszuräumen.<sup>13</sup>

So scheint die Energiepartnerschaft momentan insgesamt auf der Stelle zu stehen und noch nicht den angestrebten Stand erreicht zu haben. Trotzdem die oben angesprochene Komplementarität der Interessen unübersehbar und unbestritten ist und beide Seiten auf einen weiteren Ausbau der Energiepartnerschaft in entscheidendem Ausmaß angewiesen sind, ist der aktuelle Zustand zum einen legitimen unterschiedlichen Interessen geschuldet, zum anderen aber auch einigen deutlichen Unsicher-

---

10 So Schneider, Eberhard, Die Europäische Union und Rußland im 21. Jahrhundert. Interessen beider Seiten, SWP-Diskussionspapier, Mai 2005, S. 10.

11 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Energiedialog zwischen der EU und Russland, S. 2.

12 Vgl. Götz, Roland, Das Treffen von Lahti. Wie weiter mit der Energiepartnerschaft?, in: Russlandanalysen, Nr. 116, 03.11.2006, S. 2-3. Vgl. auch Kafsack, Hendrik, Die Energiecharta. Vor dem Gipfeltreffen in Helsinki: Worüber sich die EU und Rußland streiten, in: FAZ, 24.11.2006, S. 6.

13 Vgl. RIA Novosti, 24.11.2006: Moskau ratifiziert Energiecharta nicht in ihrer heutigen Form (<http://de.rian.ru/business/20061124/55970757-print.html>). Vgl. auch RIA Novosti, 17.11.2006: Energiecharta mit EU. Russland strebt Ratifizierung nur bei grundsätzlichen Änderungen an (<http://de.rian.ru/world/20061117/55749778-print.html>).

heiten, die auch aus dem problematischen Verhalten der russischen Seite herrühren. Dies sind:

- Der Einsatz von Ressourcen (Öl, Gas) gegenüber anderen Staaten (Belarus, zentralasiatische Staaten, Ukraine, Georgien, Polen, EU, Deutschland) als politisches Druckmittel;<sup>14</sup>
- eine zunehmende Verstaatlichung der russischen Energiewirtschaft und die damit einhergehende Abschottung dieser Industriezweige für westliche Investitionen;
- eine fehlende Rechtssicherheit und Garantie für westliche Investitionen (Sachalin II);
- Anzeichen für Versuche zur Bildung von Erzeugerkartellen nach dem Vorbild der OPEC;<sup>15</sup>
- Unsicherheit im Hinblick auf die Zuverlässigkeit in der Erfüllung von russischen Lieferverbindlichkeiten gegenüber Europa angesichts eines überalterten und dringend modernisierungsbedürftigen Pipelinesystems sowie einer Überforderung Russlands durch zu weitreichende gleichzeitige Lieferverpflichtungen gegenüber mehreren Abnehmern.<sup>16</sup>

Angesichts des gleichzeitigen Fortbestehens der gegenseitigen Abhängigkeit wie auch der angedeuteten Unsicherheiten sollten die Bundesrepublik und die EU eine Doppelstrategie verfolgen. Prinzipiell sollte an der Energiepartnerschaft festgehalten werden. Zugleich sollte aber eine Gegenstrategie verfolgt werden. Nur auf diese Weise kann vermieden werden, dass die energiepolitische Abhängigkeit von Russland zu stark ansteigt, und eine sichere Energieversorgung Europas und Deutschlands gewährleistet werden.

Als konkrete Schritte für einen Ausbau und eine Konsolidierung der Energiepartnerschaft empfehlen sich die folgenden Maßnahmen:

---

14 Während der Einsatz der Energiewaffe durch Russland gegenüber der Ukraine und Georgien durch eine Aussetzung der Gaslieferung und eine radikale Preiserhöhung stattfand, nahm sie gegenüber Polen die Form der Androhung einer Aussetzung der Gaslieferung und gegenüber Europa und Deutschland die Form einer angedeuteten Reorientierung auf andere Abnehmer an. Vgl. FAZ, 16.11.2006, S. 6: Das Importverbot und der Habicht. Polen und Russland pflegen ihre Feindschaft.

15 Vgl. Rahr, Alexander, Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energie-Supermacht werden will, in: Internationale Politik, Februar/ 2006, S. 15-23.

16 Vgl. dazu Welt Kompakt, 03.11.2006, S. 14: Behörde: Russische Pipelines sind alt, rostig und marode. Vgl. auch Russland Aktuell, 13.11.2006: Die Experten warnen: Russland geht das Gas aus! (<http://www.aktuell.ru>).

- Die europäische Seite sollte konsequent bleiben und auf der Forderung nach der Ratifizierung der Energiecharta durch Russland bestehen;
- Die dafür notwendigen Einigungen mit Russland können dabei nur auf dem Verhandlungsweg erzielt werden;
- Ein Abkommen über die Energiepartnerschaft, das auf der Ratifizierung der Energiecharta basiert, sollte zudem als ein Teil in das neu zu verhandelnde Grundlagendokument für die europäisch-russischen Beziehungen integriert werden;
- Durch die Pflege eines politischen Dialogs sollte auf eine Verhinderung von politisch motivierten Lieferunterbrechungen (Einbindung in multilaterale Regelwerke, Kooperationsangebote, vertrauensbildende Maßnahmen) hingewirkt werden.

Um die Versorgungssicherheit mit den strategischen Ressourcen Öl und Gas zu gewährleisten, sollten die folgenden Ansätze verfolgt werden:

- Eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik;<sup>17</sup>
- Diversifizierung der Lieferstrukturen;
- Verbesserung der Energieeffizienz zur Reduzierung der Importmengen;
- Ausweichen auf andere Energieträger (Kernkraft, Kohle, Biokraftstoffe);
- Forschung und Entwicklung im Bereich alternativer und innovativer Energien (nachwachsende Rohstoffe, Kernfusion).

## **2.2. Sicherheit in der Nachbarschaft Europas und im post-sowjetischen Raum**

Der zweite große Komplex, der von Belang ist für die deutsche Russlandpolitik, ist der Bereich der äußeren Sicherheit. Von unmittelbarem und vorrangigem Interesse aus deutscher und europäischer Sicht ist dabei zunächst der Raum, der im Osten und Südosten mehr oder weniger direkt an die EU angrenzt (Kosovo, Ukraine, Belarus, Moldau, Südkaukasus und Zentralasien). Hier gilt es Regelungen für akute Probleme wie die sogenannten eingefrorenen Konflikte etwa in Moldau oder Georgien, aber auch für den weiteren Weg der Westintegration der Ukraine und den Umgang

---

<sup>17</sup> Mit der Vorlage des Diskussionspapiers über eine europäische Strategie für nachhaltige und sichere Energieversorgung (Grünbuch Energie) hat die EU-Kommission im März 2006 bereits eine Grundlage für die Entwicklung einer kohärenten Energiestrategie der EU vorgelegt. Diese Energiestrategie gilt es weiterzuentwickeln.

mit autoritären Systemen (Belarus, Zentralasien) zu finden. Insbesondere nach der Neuausrichtung der russischen Außenpolitik unter Präsident Putin definiert Russland diesen Raum als russische Einflussphäre und versucht, in diesem Raum eine russische Vormachtstellung wiederherzustellen.

### **2.2.1. Kosovo**

Russland ist sowohl als Mitglied des UN-Sicherheitsrats, als auch als Mitglied der Kosovo-Kontaktgruppe, der neben Russland die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien angehören, Teil der internationalen Bemühungen um Frieden und Stabilität auf dem Balkan. Eines der nach wie vor ungelösten Probleme in dieser Region ist die Status-Frage der Provinz Kosovo.<sup>18</sup>

In den Verhandlungen zum zukünftigen Status des Kosovo legt Russland jedoch ein intransparentes und ambivalentes Verhalten an den Tag, indem es sich einerseits an den Verhandlungen beteiligt, sich aber andererseits von den unter seiner Beteiligung vereinbarten Ergebnissen kurz darauf wieder distanziert.<sup>19</sup> Zugleich hat Russland seine bisherige strikte und kategorische Ablehnung einer Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien aufgegeben. Aus Moskauer Sicht wird die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo neuerdings als ein Präzedenzfall gesehen, vor dessen Hintergrund man auch für Transnistrien, Abchasien und Südossetien das Recht auf eine staatliche Unabhängigkeit von Moldau bzw. Georgien ableiten könne.

Letztlich ist aber offensichtlich, dass Moskau den Positionen der westlichen Mitglieder der Kosovo-Kontaktgruppe, die geschlossen eine Unabhängigkeit des Kosovo unterstützen, nichts entgegensetzen kann. Obwohl nicht auszuschließen ist, dass Russland auch weiterhin mit dem Veto im Sicherheitsrat drohen wird, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass es von seinem Vetorecht im UN-Sicherheitsrat letzten Endes auch Gebrauch machen wird. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass es sich hierbei um den Versuch handelt, den Preis für ein Entgegenkommen Moskaus in dieser Frage in die Höhe zu treiben.<sup>20</sup> So möchte Moskau das Eindringen westlicher Mächte in

---

18 Vgl. im Folgenden Martens, Michael, Ein Tanz um das "U-Wort", in: FAS, 24.09.2006, S. 14. Vgl. auch FAZ, 27.07.2006, S. 5: "Beide Parteien dürfen keine Gnade erwarten". Der UN-Chefvermittler Martti Ahtisaari über die Unabhängigkeit des Kosovos.

19 Dies bestätigte sogar der UN-Chefvermittler, Martti Ahtisaari, in einem Interview. Vgl. „Beide Parteien dürfen keine Gnade erwarten“, in: FAZ, 27.07.2006, S. 5. Vgl. auch Martens, Michael, Kosovarische Aussichten, in: FAZ, 29.07.2006, S. 1.

20 So Reljic, Dusan, Kosovo – ein Prüfstein für die EU. Im Dreieck EU-USA-Russland wird über die langfristige Stabilität des Westbalkans entschieden, SWP-Aktuell 14, März 2006, S. 2.

den postsowjetischen Raum verhindern und sich zugleich als Weltmacht präsentieren, gegen deren Willen nirgendwo eine Regelung getroffen werden kann.

Der Bundesrepublik kommt mit Übernahme der Ratspräsidentschaft in der EU im Frühjahr 2007 bei der Regelung der Statusfrage des Kosovo eine besondere Bedeutung zu, da Deutschland für alle beteiligten Akteure ein wichtiger und bevorzugter Partner ist. Daher wird Deutschland einer der wichtigsten Dreh- und Angelpunkte bei der Regelung dieser Frage sein. Insgesamt scheint es angebracht zu sein:

- Auf deutsch-russischer Ebene im Rahmen der bilateralen Hochrangigen Arbeitsgruppe für Sicherheitsfragen eine weitere Abstimmung mit Russland über sein Verhalten in der Kontaktgruppe und im UN-Sicherheitsrat zu erzielen;
- Da die EU sich verpflichtet hat, nach Abzug der UNO als treibende Kraft im Rahmen einer künftigen internationalen Präsenz zu agieren, muss die EU in Zukunft mehr Verantwortung für die Stabilität und Entwicklung des Westbalkans tragen. Daher sollte sie der Regierung des Kosovo die notwendige Unterstützung beim Aufbau von Polizei, Justiz und Verwaltung zukommen lassen;
- Zugleich sollte die International Civilian Mission (ICM) unter der Leitung des EU-Sonderbeauftragten, der mit gewissen Interventionsrechten ausgestattet sein wird, von diesen Interventionsrechten Gebrauch machen, um ein friedliches Zusammenleben der Volksgruppen im Kosovo zu gewährleisten;
- Darüber hinaus sollte als positiver Anreiz für beide Konfliktparteien an einer EU-Beitrittsperspektive für die Region festgehalten werden;
- Den Regierungen in Belgrad und Pristina sollte nach den weitgehend erfolglosen Wiener Verhandlungen empfohlen werden, sich auf die vom UN-Vermittler Ahtisaari vorgelegten Lösungsvorschläge (Ahtisaari-Plan), die unter anderem einen unabhängigen Staat Kosovo unter internationaler Aufsicht und umfangreiche Selbstverwaltungsrechte für die serbische Minderheit vorsehen, zu einigen;
- Sollten Serben und Kosovo-Albaner schließlich auch diese Vorschläge ablehnen, sollte auf internationaler Ebene im Konsens nach einer Regelung gesucht werden, die keine der betroffenen Seiten als Verlierer dastehen lässt. Dies würde erfordern, die unterschiedlichen europäischen Positionen mit de-

nen Russlands zu harmonisieren. Für eine neue Kosovo-Resolution des UN-Sicherheitsrats könnte die Lösung in einer Formulierung liegen, die die Unabhängigkeit des Kosovo fixiert, ohne dabei jedoch das Wort „Unabhängigkeit“ zu verwenden;

- Russische Versuche, die Frage der Unabhängigkeit des Kosovo mit der Regelung anderer eingefrorener Konflikte in Moldawien und Georgien zu verknüpfen, sollten mit dem Verweis auf die Einzigartigkeit des Kosovo abgelehnt werden.

### **2.2.2. Ukraine**

In der Ukraine hatte Ende 2004 der jetzige Ministerpräsident Wiktor Janukowitsch mit Rückendeckung Wladimir Putins und unter Einsatz massiver Wahlfälschung Präsident der Ukraine werden wollen. Die „Revolution in Orange“ hinderte ihn jedoch daran und erzwang eine Wiederholungswahl. Diese gewann sein Konkurrent Wiktor Juschtschenko, der an Demokratie und Marktwirtschaft orientiert war. Seither strebt die Ukraine die Westintegration in die NATO und die EU an. Eine pro-russische Akzentverschiebung in den Außenbeziehungen der Ukraine ist allerdings nicht auszuschließen. Zumindest die weitere Integration in die NATO durch die Vergabe eines Membership Action Plans (MAP) ist durch den fehlenden politischen Willen der Parlaments- und Regierungsmehrheit angehalten worden.<sup>21</sup>

Russische Politik versuchte hauptsächlich, die Ukraine wirtschaftlich an Russland zu binden. So verfolgte sie unter anderem das Ziel, die Ukraine in den gemeinsamen Wirtschaftsraum mit Russland, Weißrussland und Kasachstan zu integrieren oder die Rüstungskoooperation der beiden Länder zu verstärken. Zudem versuchte Russland, die Ukraine sowohl gegen demokratische Entwicklungen, die aus der ukrainischen Gesellschaft entstanden, als auch gegen Einwirkungen von außen (USA, EU) abzusichern. Nach dem Erfolg der orangenen Revolution in Kiew bestand das Interesse Moskaus jedoch darin, den pro-westlichen Integrationskurs der Ukraine wenn schon nicht zu unterbinden, so doch zumindest zu bestrafen. Dies verdeutlichte die Krise um die Erhöhung der Gaspreise für die Ukraine durch Russland zum Jahreswechsel 2005/ 2006.

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu Gnauck, Gerhard, Besinnung auf Europa, in: Die Welt, 14.09.2006, S. 5. Vgl. auch Astashkina, Tetyana/ Lindner, Rainer, Riga ohne Kiew. Anti-Erweiterungsstimmung in der Ukraine und Ernüchterung bei der Nato nach der Regierungsbildung, in: SWP-Diskussionspapier, 08/ 2006.

Aus deutscher und europäischer Sicht liegt es zunächst ganz allgemein nahe, daran festzuhalten, Versuche der Einflussnahme auf die Ukraine, die sich ökonomischer oder politischer Druckmittel auch gegen den offensichtlichen freien Willen der Bevölkerung bedienen, abzuwehren und zurückzuweisen. Zugleich sollte klar gemacht werden, dass die Ukraine eine Möglichkeit zur Integration in die EU und die NATO hat, wenn sie die erforderlichen Kriterien erfüllt, wenn zudem auch die Aufnahmefähigkeit<sup>22</sup> der EU als eines der vier Kopenhagener Kriterien einwandfrei gegeben ist und wenn es der freie Wunsch der ukrainischen Bevölkerungsmehrheit ist. Eine beschleunigte und übereilte Aufnahme in diese Organisationen wäre allerdings nicht im Interesse Europas oder Deutschlands, auch weil dadurch der Eindruck entstünde, man wolle die Ukraine gegen Russland ausspielen. Daraus ergeben sich die folgenden konkreten Handlungsempfehlungen:

- Im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik sollten Deutschland und die EU eine neue Modernisierungspartnerschaft mit der Ukraine eingehen, die über den bisherigen Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens hinausgeht. An der Kooperation auf bilateraler Ebene sowie im Kontext von EU, NATO und WTO sollte festgehalten werden;
- An dem Aktionsplan der EU zur Annäherung der Ukraine an die Standards der EU sollte weiter festgehalten werden. Zudem sollte über eine Ausweitung dieses Aktionsplans durch die Einbeziehung der Ukraine in eine Freihandelszone nachgedacht werden;
- Deutschland sollte die EU-Ratspräsidentschaft dazu nutzen, die Ukraine bei der Umsetzung des Aktionsplans durch eine Förderung der Energiesicherheit, die Unterstützung bei der Verbesserung des Investitionsklimas, die Erleichterung des Visaregimes und die Schaffung einer Freihandelszone mit der EU zu unterstützen.

### **2.2.3. Belarus**

Belarus, das auch als „autokratische Insel im Herzen Europas“<sup>23</sup> bezeichnet wird, ist ein Fall einer gescheiterten Demokratisierung. Nach dem Zusammenbruch der Sow-

---

22 Vgl. dazu Atilgan, Canan/ Klein, Deborah, Europa lohnt sich. Was jeder über die Europäische Union wissen sollte, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin/ Sankt Augustin 2007.

23 Vgl. Kempe, Iris, Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen, in: Osteuropa, 55. Jg., 9/ 2005, S. 21-34, hier S. 25.

jetunion hat sich hier ein autoritäres Regime herausgebildet, das Wahlen manipuliert, die Pressefreiheit abgeschafft hat, Oppositionelle verfolgt und liquidieren lässt sowie jegliche Gewaltenteilung abgeschafft hat. Die letzten Präsidentschaftswahlen vom 19. März 2006 waren weder frei noch fair, sondern kamen vielmehr einer Selbster-nennung des Amtsinhabers Lukaschenka gleich.<sup>24</sup> Trotz dieser Zustände hält Russland unter Putin an Belarus als russischem Verbündeten und als Garant russischen Einflusses im westlichen Vorfeld Russlands fest. Die Verstöße des Lukaschenka-Regimes gegen demokratische Werte werden in Russland in einem gänzlich anderen Licht gesehen und bewertet als im Westen. Sowohl die letzten Wahlen im März 2006 als auch die Parlamentswahlen 2004 wertete Moskau in einem positiven Sinne als Entwicklung zu Demokratie und zur Entstehung einer Zivilgesellschaft.

Bei grundsätzlich gleichen allgemeinen Empfehlungen wie für die Ukraine sollte die deutsche und europäische Politik folgende Schritte unternehmen:

- Die EU sollte prinzipiell an ihrer bisherigen Position festhalten und das Regime in Minsk auch weiterhin als illegitim betrachten;
- Zugleich sollten aber angepasste Instrumente im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) für die Beziehungen zu Belarus eingesetzt werden;
- Die ENP sollte zugleich die demokratischen Kräfte in Belarus stärken. Die Ernennung eines EU-Beauftragten für Belarus und die Schaffung einer EU-Repräsentanz für Monitoring-Aufgaben wären hier wichtige Schritte;
- Belarus sollte sowohl in den deutsch-russischen Gesprächen als auch in den europäisch-russischen Gesprächen thematisiert werden. Dabei sollte versucht werden, mit Moskau ein Einverständnis über eine gemeinsame Linie zu erzielen, um gegenüber Belarus wenigstens die Achtung von gewissen Mindeststandards (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit) anzumahnen ohne damit allerdings eine Eingliederung von Belarus in westliche Strukturen zu verbinden;
- Belarus sollte wie die Ukraine in eine gesamteuropäische Energieallianz und ein Gaskonsortium miteinbezogen werden, um vis-a-vis der Russischen Föderation die Abhängigkeit zu minimieren;

---

<sup>24</sup> Vgl. Lindner, Rainer, „Präsidentschaftswahl“ in Belarus. Autoritäres Regime, abhängige Staatswirtschaft, internationale Isolation, SWP-Studie 6, 03/ 2006, S. 5.

- Schließlich sollte die Belarus-Politik der EU und der USA stärker aufeinander abgestimmt werden.

#### 2.2.4. Moldau

Moldau gehört ebenfalls zu den Problemfällen äußerer Sicherheit im Raum zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation. Zunächst geht es dabei, wie in der benachbarten Ukraine, um die Westorientierung des ganzen Landes. Die EU und Russland konkurrieren insofern um Einfluss, was besonders deutlich bei den Parlamentswahlen im März 2005 zum Ausdruck kam.<sup>25</sup> Diese Wahlen standen im Zeichen der Beziehungen Moldaus zum Westen. Der amtierende Präsident, Wladimir Woronin, warb dabei für die europäische Wahl, eine Assoziierung mit der EU und eine Abgrenzung von Russland. Nach seinem Wahlsieg wurde Woronin vom Parlament erneut zum Präsidenten gewählt. Der Kurs der pro-europäischen Westorientierung des Landes und die Abwendung von Russland wurde daher mit breiter Unterstützung im Parlament fortgesetzt. Zugleich geht es dabei mit dem Transnistrienkonflikt um einen jener eingefrorenen Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion, die im Zuge des Zusammenbruchs der UdSSR aufgebrochen sind und seither in einem Schwebestadium zwischen erneuter Eskalation und akzeptierter Konfliktregelung einer Lösung harren.

Ähnlich wie in der Ukraine versucht Moskau, eine Westorientierung der Republik Moldau, die es als ein Vordringen von EU und NATO in eine von Russland beanspruchte Interessensphäre betrachtet, zu unterbinden. Russlands Politik ist bis heute darauf ausgerichtet, Einfluss in Moldau zu behalten, die wirtschaftliche Interessensphäre auszudehnen und letztlich wieder eigene Truppen auf dem gesamten Territorium Moldaus zu stationieren. Daher versuchte es, wenn auch ohne Erfolg, durch Wirtschaftssanktionen, den Einsatz der russischsprachigen Bevölkerung und den Versuch der Entsendung von nicht akkreditierten, russischen „Wahlbeobachtern“ Einfluss auf die Wahlen im März 2005 zu nehmen. Nach dem pro-europäischen Ergebnis der Wahlen und der damit verbundenen bzw. fortgeführten Westorientierung des Landes verhängte Russland ein Einfuhrverbot für Obst, Gemüse und Fleisch aus Moldau. Auf den Versuch der Regierung in Chisinau, mit der EU durch ein veränder-

---

<sup>25</sup> Vgl. Kempe, Iris, Eine neue Ostpolitik, S. 24. Vgl. auch Gabanyi, Anneli Ute, Eindämmung der Eskalationsgefahr in Transnistrien, in: Perthes, Volker/ Mair, Stefan (Hrsg.), Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Studie 23, September 2006, S. 33-36, hier S. 33.

tes Zollregime einen Teil der Kontrolle über Transnistrien wiederzugewinnen, verhängte Moskau am 27. März 2006 ein Einfuhrverbot für Weine und Spirituosen aus Georgien und Moldau (Transnistrien ausgenommen). Mit dieser wirtschaftlichen Blockade, die weitreichende Folgen für die nach wie vor schwache Wirtschaft Moldaus hat, will Russland Moldau für den Westkurs bestrafen und in sein Einflussgebiet zurückzwingen.

Von europäischer und deutscher Seite gilt es angesichts dieser russischen Versuche zu einer inakzeptablen Einflussnahme in Moldau:

- Klare rote Linien gegenüber Moskau zu ziehen, was die Fortsetzung und Verschärfung des bisherigen Kurses angeht. Dies gilt für die Anerkennung der abgespaltenen Dnjestrrepublik durch die EU, die weiterhin entschieden ausgeschlossen werden sollte;
- Moldau in seinem souverän und frei bestimmten Kurs der europäischen Integration zu unterstützen. Hier gilt es Überlegungen über Stand und Perspektiven der Europäischen Nachbarschaftspolitik in dieser Region sowie ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Moldau anzustellen;
- Zugleich gilt es, unter Beteiligung der regionalen Akteure (Moldau, Transnistrien, Ukraine) aber auch der EU und Russland auf dem Verhandlungsweg weiter nach einer friedlichen und einvernehmlichen Regelung des Transnistrienkonflikts zu suchen;
- Die EU sollte Moldau darüber hinaus in dem Bemühen, sich sobald wie möglich aus der Abhängigkeit von russischen Energielieferungen und von Exporten nach Russland zu lösen, durch die Liberalisierung des Marktzugangs für moldauische Agrarprodukte oder eine erleichterte Visaerteilung unterstützen.

### **2.2.5. Georgien**

Spätestens seit der als Rosenrevolution bekannten demokratischen Revolution in Georgien im Winter 2003/ 2004 verfolgt die Republik im Kaukasus unter ihrem jungen Präsidenten Michail Saakaschwili das Projekt der Etablierung einer Demokratie nach westlichem Muster. Mit diesem demokratischen Projekt ist zugleich eine explizite Westorientierung Georgiens verbunden. So hat Georgien wiederholt Interesse an einer EU-Mitgliedschaft bis 2015 geäußert und strebt auf dem Weg zur Mitgliedschaft zunächst ein Assoziierungsabkommen mit der EU an. Darüber hinaus hat Georgien

mit der EU 1996 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet und erhält von der EU humanitäre und entwicklungspolitische Unterstützung im Rahmen des TACIS-Programms. Die EU unterhält außerdem ein Büro eines Sonderbeauftragten in Tiflis, um die institutionellen Reformen in Georgien zu unterstützen. Schließlich bekundete die Europäische Kommission im März 2003 ihre Absicht, nach der Erweiterung in Richtung Süden und Osten im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu engeren vertraglichen Beziehungen mit Georgien zu gelangen. Auch eine Aufnahme in die NATO wird von Georgien angestrebt. Mit dieser Westorientierung geht eine außenpolitische Distanzierung von Russland als dem traditionellen Verbündeten Georgiens einher.

Die russische Politik sieht sich durch die Wendung Georgiens zu Demokratie und zum Westen einer doppelten Gefahr ausgesetzt: Einerseits dem möglichen Erfolg einer der „bunten Revolutionen“ in einer der Nachfolgerepubliken der Sowjetunion und andererseits der Ausweitung des westlichen, insbesondere amerikanischen, Einflusses in der unmittelbaren Nachbarschaft Russlands. Sie richtet sich daher auch in Georgien gegen beide, als Gefahren perzipierte, Entwicklungen. Wie gegenüber der Ukraine oder Moldau versucht Moskau dabei, sämtliche zur Verfügung stehenden politischen und wirtschaftlichen Druckmittel zum Einsatz zu bringen. Als politischen Hebel erster Wahl setzt Moskau seine Möglichkeiten zur Destabilisierung Georgiens ein und versucht, dem Bemühen der georgischen Regierung, die Teilrepubliken Südossetien und Abchasien in den Staatsverband einzugliedern, entgegenzuwirken. In Form der russischen Militärbasen in Batumi und Achalkalaki, die für die Konflikte in Abchasien und Südossetien insofern von Bedeutung sind, als die hier stationierten russischen Truppen den Hauptteil der GUS-Friedenstruppen in beiden Republiken stellen, verfügt Russland vorerst noch über einen weiteren Einflusshebel.

Die Beteuerungen von offizieller Seite (Präsident Putin, Verteidigungsminister Iwanow), Russland wolle weder Südossetien noch Abchasien annektieren, sondern unterstütze die territoriale Integrität Georgiens, werden insofern durch die in der Praxis verfolgte Politik überdeutlich konterkariert.<sup>26</sup> So ist es beispielsweise in Abchasien bereits zu einer schleichenden Annexion durch Russland gekommen. Dies ist unter anderem daran abzulesen, dass nach Angaben des abchasischen „Präsidenten“

---

26 Vgl. FAZ, 24.10.2006, S. 1: Putin angeblich für einiges Georgien. Vgl. auch RIA Novosti, Russia has no plans to annex Georgian territories – Ivanov (<http://en.rian.ru/russia/20061008/54619045-print.html>). Vgl. auch Halbach, Uwe, Der Kaukasus in neuem Licht. Die EU und Rußland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, SWP-Studie 35, 11/ 2005, S. 24.

Sergej Bagapsch aus dem August 2005 84 Prozent der Einwohner Abchasiens die russische Staatsbürgerschaft haben. 70 Prozent der abchasischen Rentner beziehen ihre Rente vom russischen Staat und Abchasiens Verteidigungshaushalt wird nur zu 20% aus eigenen Mitteln gedeckt. Zugleich setzt Russland Wirtschaftssanktionen (Importverbot für georgischen Wein, Mineralwasser, Unterbrechung von Post- und Bankverbindungen) und die Abhängigkeit Georgiens von russischen Energielieferungen gegen Georgien ein.

Trotz der mittlerweile wieder eingetretenen Beruhigung in der russisch-georgischen Auseinandersetzung ist die deutsche und europäische Politik angesichts der zuvor zu beobachtenden Eskalation der offensiven russischen Politik gegenüber Georgien, der Bedeutung Georgiens für die Sicherheit und Stabilität in dieser an Europa angrenzenden Region sowie seiner Bedeutung als Transitland für Erdgas- und Erdöllieferungen nach Europa gut beraten:

- Russland gegenüber zu verdeutlichen, dass die weitere Entwicklung dieser Konflikte auch Rückwirkungen auf das Verhältnis Russlands zur NATO und zur EU haben kann;
- Die Souveränität Georgiens gemeinsam mit den USA entschieden zu unterstützen und jeden politischen oder wirtschaftlichen Druck von außen geschlossen abzulehnen und zurückzuweisen;
- Auf eine Regelung der eingefrorenen Konflikte in Abchasien und Südossetien hinzuwirken. Da die bisherigen Bemühungen der OSZE und der UN erfolglos geblieben sind,<sup>27</sup> sollte sich die EU stärker engagieren und dabei die vorhandenen Formate und Instrumente zur Verhandlung (z. B. Koordinationsrat für die Vermittlung im Südossetienkonflikt) überprüfen und ggf. weiterentwickeln;
- Zum einen gibt es hierzu Überlegungen und Vorarbeiten zu einem Stabilitätspakt für den Kaukasus, der eine regionale Friedenspolitik unter Einschluss der süd- und nordkaukasischen Gebiete und Staaten, der EU und internationalen Organisationen anregen sollte. Zum anderen sollte sich die EU aber auch entscheiden, ob und welche Perspektiven sie Georgien im Rahmen der Nachbarschaftspolitik einräumen will;

---

<sup>27</sup> Vgl. Baas, Norbert, Vertrauen bilden, Stabilität schaffen. Die Vereinten Nationen und der georgisch-abchasische Konflikt, in: Osteuropa, 56. Jahrgang, Heft 3, März/ 2006, S. 45-53.

- Zugleich sollten die EU und der Westen Georgien dazu auffordern, in den georgisch-russischen Beziehungen einen rationalen Ansatz zu verfolgen und Moskau gegenüber auf Provokationen unbedingt zu verzichten;
- Auch auf eine gewaltsame Lösung der Konflikte in Abchasien und Südossetien muss von georgischer Seite verzichtet werden.

### 2.2.6. Zentralasien

Zentralasien wird momentan in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik verstärkte Aufmerksamkeit entgegengebracht.<sup>28</sup> Trotz oder gerade wegen dieser gestiegenen Bedeutung der Region für deutsche und europäische Außenpolitik, stellt Zentralasien die EU und Deutschland vor eine heikle Aufgabe, denn im Gegensatz zu den anderen in diesem Abschnitt behandelten Ländern des postsowjetischen Raums, ist hier eine geringere Notwendigkeit zur Kooperation zwischen Europa und Russland bzw. Deutschland und Russland festzustellen. Vielmehr liegt hier nüchtern betrachtet sogar die Möglichkeit einer Konkurrenz zu Russland vor.

Moskau unterstützt offen die autoritären Eliten und Strukturen, die sich seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in diesen Ländern herausgebildet haben, und nimmt sie gegen westliche Kritik in Schutz. Besonders deutlich wurde dies im Falle Usbekistans, mit dem Russland im Mai 2006 (ein Jahr nach dem Massaker in der usbekischen Stadt Andischan) einen Beistandsvertrag abgeschlossen hat, der Moskau nicht nur zur Hilfe bei der Abwendung von Gefahren von außen verpflichtet, sondern auch die Möglichkeit zur Intervention gibt, wenn das Regime von innen her bedroht wird.<sup>29</sup>

In den Wirtschaftsbeziehungen und insbesondere auf dem Energiesektor strebt Moskau eine intensive und weitreichende Integration mit den Staaten dieser Region an. Dies zeigt sich unter anderem an dem Projekt der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft aber auch daran, dass auf zentraler Ebene in Russland immer wieder Konzepte zur Bildung eines Kartells für Gas unter Einschluss zentralasiatischer Anbieter vertreten werden.<sup>30</sup> Über seine Staatsunternehmen kontrolliert Russland ohnehin be-

---

28 Vgl. Schmitz, Andrea, Eine politische Strategie für Zentralasien, in: Perthes, Volker/ Mair, Stefan (Hrsg.), Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, S. 41-44. Vgl. auch Halbach, Uwe, Usbekistan als Herausforderung für westliche Zentralasienpolitik, SWP-Studie 26, 09/ 2006.

29 Vgl. FAZ, 13.05.2006, S. 6: „Druck auf Usbekistan erhöhen“.

30 Zuletzt vertrat Ende Oktober 2006 Walerij Jasew, Gasprom-Lobbyist und Vorsitzender des Ausschusses der Staatsduma für Energie, den Vorschlag, mit Turkmenistan, der Ukraine, Moldawien

reits das Gros der zentralasiatischen Infrastruktur für den Export von Öl, Gas und Elektrizität und somit die Energieexporte aus diesem Raum.

In der Außen- und Sicherheitspolitik schließlich unternimmt Russland den Versuch, jeden westlichen Einfluss in der Region abzuwehren. Zentralasien wird aus russischer Sicht als prioritärer Raum russischer Interessen gesehen, in dem Europa nichts verloren hat. Diese Position zieht sich als Konstante durch außenpolitische Dokumente wie die Mittelfristige Strategie Russlands gegenüber der EU von 1999, wird aber auch in der letzten Botschaft des Präsidenten vor der Föderalversammlung zum Ausdruck gebracht, in der Wladimir Putin den GUS-Raum mit Bezug auf die außenpolitische Prioritätensetzung an erster Stelle nannte.<sup>31</sup> Das Kernstück der Zusammenarbeit Russlands mit den Ländern Zentralasiens ist die sicherheits- und militärpolitische Zusammenarbeit. Auf dem sicherheitspolitischen Sektor gibt es zum einen bilaterale Kooperationen und zum anderen regionale Formate, sowie die Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) sowie die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Auf dem militärpolitischen Sektor unterhält Moskau Militärbasen sowohl in Kirgistan als auch in Tadschikistan.

Wenn die Möglichkeiten einer Einflussnahme von deutscher oder europäischer Seite auf die Entwicklungen in dieser Region aufgrund der, im Vergleich zu Akteuren wie Russland oder den Vereinigten Staaten, eher schwach ausgeprägten außen- und sicherheitspolitischen Machtressourcen letztlich auch als begrenzt eingeschätzt werden müssen, so kommen weder Deutschland noch Europa an der Notwendigkeit zu einer aktiveren Außenpolitik in dieser Region vorbei. Zentralasien spielt vor allem für eine Energieaußenpolitik, die unter dem Stichwort „Diversifizierung“ nach verlässlichen und stabilen alternativen Lieferanten von Öl und vor allem Gas sucht, eine wichtige Rolle. Zugleich ist die Region auch sicherheitspolitisch von Bedeutung, da dieser Raum mit den Problemen einer fragilen Stabilität überzentralisierter, autoritärer staatlicher Strukturen, Terrorismus und dem Drogenhandel konfrontiert ist.

---

und dem Iran eine internationale Allianz von Ländern zu gründen, die Gas gewinnen und fördern. Vgl. RIA Novosti, 31.10.2006: „Kommersant“: Gasprom will Gasallianz mit Iran als Gegengewicht zu Europa (<http://de.rian.ru/analysis/20061031/55262950-print.html>).

31 Seinem usbekischen Kollegen, Islam Karimow, gegenüber hat der russische Präsident Putin Presseberichten zufolge im Mai 2006, als Militär- und Energieabkommen unterzeichnet und der Hinauswurf der US-Armee aus Usbekistan abgeschlossen waren, erklärt, dass Zentralasien "unser gemeinsames Haus" sei. Vgl. Der Standard, Printausgabe, 31.08.2006. Vgl. auch die Rede des Präsidenten zur Lage der Nation vor der Föderalversammlung vom 10.05.2006 (<http://www.kremlin.ru>).

Ein – aus deutscher und europäischer Sicht – sinnvoller Ansatz wäre es daher, sich auf die folgenden Punkte zu beschränken:

- Die EU sollte mehr Ressourcen auf die Zusammenarbeit mit den Ländern dieser Region verwenden und die Beziehungen ausbauen. Die Ende des Jahres 2006 auslaufende Zentralasienstrategie der EU gilt es daher in der Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft fortzuschreiben und politisch zu fundieren. Hier sollte ein Signal gesetzt werden, dass die EU die Politik in Zentralasien stärker mitgestalten will;
- Die wirtschaftlichen Beziehungen und Verbindungen zu den Ländern dieser Region sollten ausgebaut werden, wobei insbesondere der Handel mit Energieträgern (Öl, Gas) im Sinne einer Energieaußenpolitik unter strategischen Gesichtspunkten das Ziel verfolgen sollte, langfristige Verbindungen zu etablieren;
- Um einen Demokratie- und Wertetransfer in die Region zu fördern, sollten die EU und die Bundesrepublik die Zusammenarbeit mit jenen Staaten suchen, die weniger repressiv sind (Kasachstan, Kirgistan);<sup>32</sup>
- Gegenüber repressiveren und offen autoritären Systemen wie Usbekistan, das in der Region aufgrund seiner geographischen Lage, seiner Größe und seiner Bevölkerungszahl eine hervorgehobene Bedeutung einnimmt, aber auch gegenüber Turkmenistan und Tadschikistan sollte ein, gegebenenfalls mit Sanktionen verbundener, kritischer Dialog, der die Einhaltung von Menschenrechten, demokratische Reformen sowie die Entwicklung von Zivilgesellschaften einfordert, fortgeführt werden.

### **2.3. Sicherheitskooperation auf globaler Ebene**

Auch auf globaler Ebene sind Deutschland, Europa und der Westen insgesamt auf eine produktive und stabile Zusammenarbeit mit Russland angewiesen. Russland ist nicht nur Mitglied im Sicherheitsrat der UN und somit mit einer Vetostimme ausges-

---

<sup>32</sup> Im Falle Kasachstans besteht dabei die Option, das Land durch die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an westliche Standards und Werte heranzuführen. Im Falle Kirgistans sollte die Bereitschaft der politischen Führung zu Reformen genutzt und unterstützt werden, um die Fortsetzung der unter Umständen noch nicht gänzlich gescheiterten Demokratisierung zu ermöglichen. Vgl. Vesper, Reinhard, Heikler Wunsch. Kasachstan will die OSZE führen – Deutschland ist im Grundsatz dafür, in: FAZ, 01.11.2006, S. 5. Vgl. auch RIA Novosti, 09.11.2006: Kirgisischer Ex-Präsident: Neues Grundgesetz bedeutet Sieg der Demokratie (<http://de.rian.ru/postsowjetischen/20061109/55491977-print.html>). Vgl. auch FAZ, 10.11.2006, S. 2: Einigung in Kirgistan.

tattet, sondern auch aufgrund gewachsener Verbindungen aus sowjetischen Zeiten und den russischen Sicherheitsinteressen ein Akteur, der sich nicht auf die Rolle einer Regionalmacht beschränken kann und will. Insofern ist Russland ein unverzichtbarer Partner des Westens in zentralen und entscheidenden Fragen der internationalen Sicherheit. Dies gilt für sowohl für das Themenfeld der Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen, für den Nahen Osten, wo die internationale Vierergruppe aus Russland, USA, UN und EU gemeinsam nach einer friedlichen Lösung sucht, als auch das Problem des international agierenden Terrorismus.

### **2.3.1. Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen**

Das Thema, das dabei aus westlicher Sicht sicherlich von vorrangiger Bedeutung ist, ist das der Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen. In diesem Punkt ist der Westen zum einen mit einem der gravierendsten Sicherheitsprobleme konfrontiert und zum anderen ist er hier am meisten auf die Zusammenarbeit mit Russland als Mitglied des UN-Sicherheitsrats und als wichtiger Partner oder früherer Verbündeter derjenigen Staaten, um die es hierbei geht (Iran, Nordkorea) angewiesen. Bisher führten die gemeinsam mit Russland unternommenen Bemühungen, den Iran und Nordkorea zur Aufgabe ihrer nuklearen Ambitionen zu führen, allerdings noch nicht zu dem gewünschten Ergebnis. Während Nordkorea am 9. Oktober 2006 mit einem mutmaßlichen Atomtest seine nuklearen Fähigkeiten unter Beweis stellte und jegliche Einflussnahme von außen kategorisch als Bedrohung ablehnte, wies Teheran am 22. August 2006 ein gemeinsames europäisch-amerikanisches Angebot ab, die Anreicherung von Uran zu beenden, und ließ das Ultimatum des UN-Sicherheitsrats verstreichen. Der UN-Sicherheitsrat verlangte im Anschluss daran von Iran, sein Programm zur Urananreicherung einzustellen, hat sich aber bis Anfang November 2006 noch nicht auf Sanktionen gegen Teheran einigen können. Anders als im Fall Nordkoreas, in dem es am 14. Oktober 2006 zur Verabschiedung von Sanktionen (Handelsembargo für schweres Kriegsgerät und Luxusgüter, Einfrierung von Guthaben, die nordkoreanische Waffenprogramme unterstützen könnten) durch den Welt-sicherheitsrat der Vereinten Nationen gekommen ist, lag dies daran, dass Russland und China Sanktionen bislang ablehnen.

Der Grund für das Scheitern der Bemühungen liegt auch in der von Moskau in dieser Frage verfolgten widersprüchlichen Schaukelstrategie. So schwankte Russland seit 2003 zwischen einer Unterstützung der internationalen Besorgnis über die nuklearen

Absichten des Iran und einer gleichzeitigen Blockadehaltung gegenüber Sanktionen, die sich gegen den Iran richteten bzw. richten sollten. Darüber hinaus unterstützte Russland das iranische militärische Nuklearprogramm in zentralen Aspekten (Bau von Atomkraftwerken wie in Buschehr, Lieferung von angereichertem Uran, Lieferung von Technologie zur Urananreicherung, Lieferung oder Zurverfügungstellung von russischer Technologie zur Entwicklung von Mittelstreckenraketen).<sup>33</sup> Diese Schaukelstrategie ist zum einen auf die außenpolitische Ausrichtung Russlands zurückzuführen, die durch Gegenmachtbildung und die Einnahme einer Vermittlerrolle versucht, amerikanischen Einfluss zu begrenzen und Russlands Bedeutung auf internationaler Ebene aufzuwerten. Der Iran ist bei diesem Bestreben zu einem wichtigen Partner Russlands geworden, den Moskau auch für eine strategische Partnerschaft gewinnen will.<sup>34</sup> So ist der Iran Russlands Partner in Zentralasien (Tadschikistan), wo beide Staaten Anteil an den Verhandlungen zur Beendigung des Bürgerkriegs hatten und gegen die Taliban vorgehen. Kürzlich ist der Iran von Russland und China eingeladen worden, an den Treffen der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit als Beobachter teilzunehmen. Im Kaukasus haben sowohl Moskau als auch Teheran Armenien im Konflikt mit Aserbajdschan unterstützt.<sup>35</sup> Schließlich eint beide Staaten die Abwehr westlicher Demokratisierungsversuche.

Zum anderen ist die Moskauer Haltung und die Inschutznahme Irans gegen westliche Positionen aber auch durch wirtschaftliche Faktoren begründet. Der Iran ist für Russland ein großer Markt für russische Waffen, Metalle und vor allem Nukleartechnologie.<sup>36</sup> Während der späten Gorbatschow-Ära wurden Waffengeschäfte im Wert von über 1 Mrd. US-Dollar abgeschlossen und im Jahr 2001 wurden Verträge über weitere Waffenlieferungen im Wert von zwischen 2 Mrd. und 7 Mrd. US-Dollar abgeschlossen. Russland baut in Buschehr ein 1000-Megawatt-Atomkraftwerk, dessen Kosten mit 840 Mio. US-Dollar veranschlagt worden sind. Allein im Jahr 2005 betrug

---

33 Vgl. dazu Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik. Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück, SWP-Studie 8, April 2005, S. 22-23.

34 Der Begriff der strategischen Partnerschaft wird in diesem Zusammenhang von russischer Seite immer wieder erwähnt. Noch im Oktober 2004 meinte der russische Außenminister Lawrow: „Russland kann immer auf den Iran als strategischen Partner in der Region rechnen.“ Vgl. Adomeit, Hannes, Rückkehr auf die Weltbühne. Moskaus Ambitionen sind größer als sein politisches Gewicht, in: Internationale Politik, Juli 2006, Nr. 7, 61. Jahr, S. 6-13, hier S. 10.

35 Vgl. dazu Saivetz, Carol R., Russlands Iran-Dilemma, in: Russlandanalysen, Nr. 112, 06.10.2006, S. 2-5.

36 Vgl. im Folgenden Saivetz, Carol R., Russlands Iran-Dilemma, S. 2. Vgl. auch Adomeit, Hannes, Russische Iranpolitik, SWP-Aktuell 7, Februar 2006, S. 2.

der Wert des Warenaustauschs mehr als 2 Mrd. US-Dollar, wobei die Einfuhren aus dem Iran nach Russland praktisch nicht ins Gewicht fielen.

Allerdings scheint es auch für die iranisch-russischen Möglichkeiten der Zusammenarbeit Grenzen zu geben. Demnach wird auch in Russland der Erwerb des Status einer Atommacht durch den Iran als eine Gefahr und als Bedrohung russischer Sicherheitsinteressen angesehen. Die Erhöhung der Zahl der Atomkräfte an seiner Südgrenze ist Russland nicht geheuer, erst recht nicht wenn es sich dabei um radikal-fundamentalistische Regime handelt oder um Staaten, die das Existenzrecht Israels bestreiten. Die engen Verbindungen Irans zu Syrien sowie die iranische Unterstützung für die Hisbollah und Hamas sorgen ebenfalls für Besorgnis.

Somit gäbe es prinzipiell durchaus noch Spielraum für ein Zusammenwirken des Westens und der Bundesrepublik Deutschland mit der Russischen Föderation in dieser wichtigen Frage. Ohnehin ist eine solche Zusammenarbeit das Mittel der Wahl, da eine militärische Lösung derzeit nur schwer vorstell- und realisierbar ist. Angesichts des Fortschritts sowohl des iranischen als auch des nordkoreanischen Atomprogramms ist allerdings davon auszugehen, dass die Bemühungen, dem Iran und Nordkorea eigene nukleare Kapazitäten und Kernwaffen zu verwehren, sich bereits erübrigen. Was den Umgang mit dieser Situation angeht, mangelt es derzeit jedoch an sinnvollen und praktikablen Vorschlägen.

### **2.3.2. Internationaler Terrorismus**

Auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung schienen der Westen und Russland unmittelbar nach den Anschlägen in den USA im September 2001 zunächst für kurze Zeit so etwas wie natürliche Verbündete mit gemeinsamen Interessen zu sein. So arbeiteten insbesondere die USA und Russland bei dem Vorgehen gegen die Taliban in Afghanistan eng zusammen. Mit der innen- und außenpolitischen Entwicklung in Russland hat sich allerdings eine Ernüchterung eingestellt. Zu Anlässen wie dem G8-Gipfel in St. Petersburg im Juli 2006 wird von russischer Seite versucht, nach außen nach wie vor eine Übereinstimmung in diesem Problemfeld zu suggerieren. Dies kann aber nicht verdecken, dass man in zentralen Punkten nicht übereinstimmt.

Dies gilt etwa hinsichtlich der prinzipiellen Bestimmung und Definition des Phänomens des Terrorismus, aber auch für die daraus abgeleitete Bestimmung von konkreten terroristischen Gruppen, gegen die man gemeinsam vorgehen könnte. So lehnt es Russland im Gegensatz zur Bundesregierung, der EU und den USA bei-

spielsweise ab, die palästinensische Hamas als terroristische Organisation einzustufen und dementsprechend zu behandeln. Auch distanzierte sich Moskau nicht von der iranischen Unterstützung für die Hisbollah im Libanon. Ebenso hat Moskau Usbekistan darin unterstützt, die Zusammenarbeit im Kampf um eine Stabilisierung in Afghanistan mit den USA zu beenden, nachdem die USA sich kritisch gegenüber dem Vorgehen der usbekischen Regierung in Andischan geäußert hatten. Umgekehrt ist die westliche Seite nicht bereit, der russischen Position in punkto Tschechien zu folgen, wo die russische Seite von einem bestimmenden Einfluss ausländischer terroristischer Gruppierungen ausgeht und den Konflikt auf dieses Phänomen verengt wissen will.

Da sich die Unterschiede in den Auffassungen zum Phänomen des Terrorismus zu einem großen Teil auch aus den Differenzen in den politischen Funktions- und Ordnungsprinzipien und den außenpolitischen Zielsetzungen beider Seiten ergeben, ist es wenig wahrscheinlich, für die nahe Zukunft von einer substantiellen Wiederannäherung in dieser Frage auszugehen. Russland wird auch in Zukunft höchstwahrscheinlich versuchen, die Terrorismusabwehr in den Dienst der weiteren innen- und außenpolitischen Konsolidierung zu stellen. Unter diesen Umständen liegt es nahe:

- Im bilateralen Rahmen, auf der Ebene der Hochrangigen Arbeitsgruppe für Sicherheitsfragen, weiterhin an einer gemeinsamen Definition für den Begriff „Terrorismus“ zu arbeiten;
- Auch im multilateralen Rahmen, etwa in der G-8, sollten die Abwehr des globalen Terrorismus als eine gemeinsame Aufgabe definiert, ein Einverständnis über die Definition des Problems und der zugrundeliegenden Ursachen (Armut, Bildung, etc.) erzielt und konkrete gemeinsame Schritte zur Abwehr des Terrorismus unternommen werden;
- Für den Fall, dass Russland weiter an seiner widersprüchlichen Strategie festhält, führt kein Weg daran vorbei, in der Terrorismusabwehr in erster Linie mit jenen Staaten zusammenzuarbeiten, mit denen man zu einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse kommen kann. Dies sind in erster Linie die westlichen Verbündeten;
- Zudem sollte die bisherige Kooperation mit Partnern aus dem GUS-Raum im Zweifelsfall auch trotz russischer Versuche, diese Länder zu einer Abkehr von

der Kooperation mit dem Westen zu bewegen, aufrechterhalten werden. Aus deutscher Sicht ist dabei aufgrund des Bundeswehr-Stützpunkts in Termez insbesondere Usbekistan von Bedeutung.

## **2.4. Russlands geopolitisch-institutionelle Verortung**

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Pakts haben zu einem fundamentalen Wandel in der internationalen Politik geführt. Mit diesem Datum sind sowohl die deutsche Wiedervereinigung, als auch die Ausweitung des europäischen Integrationsprozesses auf den östlichen Teil Europas verbunden. Schließlich haben sich einige der Völker (zunächst Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und zuletzt im März 2004 Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien) aus dem vormals sowjetischen Macht- und Einflussbereich auch für eine Integration in die sicherheitspolitischen Strukturen des Westens entschieden und sind als Vollmitglieder in die NATO aufgenommen worden. Andere (Albanien, Armenien, Aserbajdschan, Finnland, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Österreich, Russland, Schweden, Schweiz, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan und Belarus) beteiligen sich an NATO-Missionen oder an Heranführungsprogrammen an eine NATO-Mitgliedschaft (Partnership for Peace-Programm, Membership Action Plan).

Aus russischer Sicht sind mit diesem Datum und der darauf folgenden Entwicklung ebenfalls weitreichende, allerdings weitgehend schwierige und von russischer Seite als „problematisch“ bewertete, Konsequenzen verbunden: Russland musste sich nach dem Zerfall der UdSSR außenpolitisch neu definieren und dabei sein Verhältnis und die Frage einer eventuellen institutionellen Bindung (Integration) an den Westen klären. Nach einer Anfangsphase, in der Versuchen einer West-Orientierung (euro-atlantischer Ansatz unter Andrej Kosyrew) und Konzepten einer Integration in die EU und die NATO kein sonderlicher Erfolg beschieden war, distanzierte sich Russland zusehends vom Westen. Russland konnte daher bis dato nur bedingt institutionell an den Westen gebunden werden. In dem Maße, in dem Russland sowohl seine eigene Bedeutung als zivilisatorischer Integrationspol neu bewertet, als auch engere Beziehungen zu China und anderen nicht-demokratischen Akteuren des internationalen Systems (Venezuela, Belarus, Usbekistan, Iran) knüpft, scheint es sich jedoch noch weiter von den Institutionen und Organisationen des Westens zu entfernen.

Trotz berechtigter Skepsis bleibt die Frage nach den Möglichkeiten einer stärkeren geopolitisch-institutionellen Verortung Russlands im Westen jedoch auf der Tagesordnung, zum einen weil mit dem Auslaufen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der EU und Russland in diesem Jahr ein konkreter Sachzwang zu einer Anschlussregelung und damit auch einer Antwort auf diese Frage besteht; zum anderen aber auch weil es ebenso eine gegenteilige Position gibt, die für eine „Entflechtung“ als Negativsanktion für die Rückentwicklung Russlands in der Innen- und Außenpolitik plädiert.

#### **2.4.1. WTO**

Konkret sind dabei zwei Ebenen angesprochen, eine westlich-transatlantische, auf der es um die Einbindung Russlands in die NATO, die G-8 sowie die WTO geht, und eine europäische Ebene, auf der es um das Verhältnis Russlands zur EU, die Beteiligung Russlands an der ESVP sowie die Mitgliedschaft Russlands im Europarat und der OSZE geht.

Auf der westlich-transatlantischen Ebene scheint, zumindest nach dem Stand der Dinge im November 2006, der Beitritt Russlands zur WTO einen wesentlichen Schritt vorangekommen zu sein, sodass ein Abschluss der Verhandlungen und ein Beitritt zur WTO eventuell bis Mitte 2007 möglich sein könnte. Nachdem Russland mit der weitaus überwiegenden Mehrzahl der zustimmungspflichtigen Staaten bilateral ein Übereinkommen über den Beitritt zur Welthandelsorganisation abschließen konnte, ist es nach jahrelangen Verhandlungen auch gelungen, zu einer Übereinkunft mit den USA zu gelangen.

Dies bedeutet für Russland zwar noch nicht, dass es die Handelsvorteile auf dem amerikanischen Markt nutzen kann, denn dies ist von der Zustimmung des Kongresses zur Aufhebung des Jackson-Vanik-Amendments, das Russlands Handelsaktivitäten in Amerika einschränkt, und der Zustimmung zum Modus der normalen Handelsbeziehungen mit Russland (PNTR) abhängig. Der Beitritt Russlands zur WTO ist nunmehr jedoch nur noch abhängig von dem erfolgreichen Abschluss der multilateralen Gespräche am Sitz der WTO in Genf. Da für den Beschluss des Protokolls hierzu das Prinzip der Einstimmigkeit gilt, ist die Zustimmung aller der WTO bereits beigetretenen Mitglieder notwendig. Daher ist Russland auch auf die Zustimmung von Georgien und Moldawiens angewiesen. Georgien verlangt in diesem Zusammenhang von Moskau jedoch eine Einstellung der „illegalen Handelsbeziehungen mit den ge-

orgischen Republiken Abchasien und Südossetien“ sowie ein Ende der Einfuhrverbote für Waren aus Georgien.

Die Europäische Union und Deutschland sollten den WTO-Beitritt Russlands nach wie vor unterstützen, da sich daraus für beide Seiten ein erheblicher direkter Nutzen durch den Abbau von Handelshemmnissen und die weitere Modernisierung der russischen Wirtschaft gibt. Hierbei könnte es eine Gelegenheit geben, das Entgegenkommen Georgiens und Moldawiens für die Zustimmung zum russischen WTO-Beitritt an ein russisches Entgegenkommen in der Regelung der eingefrorenen Konflikte auf dem Territorium der beiden Staaten (Südossetien, Abchasien, Transnistrien) zu knüpfen.

#### **2.4.2. NATO**

Von mindestens so großer, wenn nicht noch größerer, Bedeutung für eine institutionelle Bindung Russlands an den Westen ist das Verhältnis Russlands zur NATO. Hier sind in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte erzielt worden.<sup>37</sup> Die NATO und Russland arbeiten seit 1991 in Fragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zusammen. 1994 wurde die Russische Föderation Mitglied im „Partnerschaft für den Frieden“-Programm der NATO. Mit Unterzeichnung der „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation“ vom Mai 1997 wurde die Kooperation weiter gefestigt. Als Konsultationsforum wurde der „Ständige Gemeinsame Rat“ geschaffen, aus dem 2002 der „NATO-Russland-Rat“ (NRR) hervorging. Seit 2001 hat die NATO ein Informationsbüro in Moskau eingerichtet, während Russland im gleichen Jahr eine Ständige Vertretung beim NATO-Hauptquartier in Brüssel und SHAPE in Mons eröffnet hat.

Bilanziert man die Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO unter Präsident Putin, so kann – zumindest bis in die letzte Vergangenheit – ein positives Fazit gezogen werden: Die Kooperation hat sich nach zwischenzeitlichen Rückschlägen mit der Einrichtung des NATO-Russland-Rats (NRR) deutlich verbessert. Auf der politischen Ebene hat sich das Zusammenwirken im NRR deutlich verbessert. Der russische Beitrag in den Arbeitsgruppen ist konstruktiv. Neben drei Ausschüssen gibt es sieben ständige Arbeitsgruppen sowie eine Reihe von Arbeits- und Expertengruppen

---

<sup>37</sup> Vgl. Wiest, Margarete, Russlands neue Partnerschaft mit der NATO, in: Gorzka, Gabriele/ Schulze, Peter W. (Hrsg.), Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie, Frankfurt/ New York 2004, S. 361-388. Vgl. auch Bundesministerium der Verteidigung, NATO-Russland-Rat (NRR) ([http:// www.bmvg.de](http://www.bmvg.de)).

auf Ad-hoc-Basis. Dadurch wird die russische Seite partiell in die formellen Strukturen der NATO integriert. Zweimal monatlich nehmen russische Vertreter im Rahmen des Vorbereitungsausschusses des NRR an den Sitzungen des Politischen Komitees der NATO teil. Schließlich tagt der NRR zweimal jährlich auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie der Generalstabschefs. Die militärische Zusammenarbeit wird im gemeinsamen Ausschuss monatlich koordiniert. Der Entscheidungsmechanismus „zu 27“ ermöglicht Russland dabei eine Teilnahme an der Beratung und Entscheidung zu bestimmten Themen (Terrorismusbekämpfung, Krisenvorsorge, u. a.).

Auf der praktischen Ebene haben sich die beiden Seiten in der Erklärung von Rom 2002 dazu verpflichtet, in ausgewählten Bereichen von Konsultationen bis zu gemeinsamen Aktionen zusammenzuarbeiten. Dazu zählen der Anti-Terror-Kampf, Krisenbewältigung, Nichtverbreitung von ABC-Waffen, Rüstungskontrolle, Abwehr taktischer Flugkörper, militärische Zusammenarbeit, Armeereform, Zivilschutz sowie Such- und Rettungseinsätze auf hoher See. Beobachter bezeichnen das bisher erreichte Niveau in der praktischen Zusammenarbeit zwar noch als niedrig. Gleichwohl beteiligt sich Russland an der NATO-Operation Active Endeavour im Mittelmeer und arbeitet mit der NATO auf dem Gebiet der militärischen Zusammenarbeit verstärkt an der Herstellung einer Interoperabilität der Streitkräfte als Voraussetzung für zukünftige gemeinsame Operationen zusammen. Schließlich hat Russland auch sein Engagement im Rahmen des „Partnership for Peace“-Programms ausgeweitet.

Diese positive Bilanz kann allerdings nicht über einige Probleme und unübersehbare Unsicherheiten hinsichtlich der Aussichten für die weitere Zusammenarbeit hinwegtäuschen. Hierzu zählen erstens die Frage einer weiteren Aufnahme neuer Mitglieder aus dem ehemals sowjetischen Einflussbereich in die NATO sowie die Ausdehnung der militärischen Zusammenarbeit des Bündnisses auf andere Partner. Russland stellt sich deutlich gegen eine weitere (Ost-)Erweiterung der NATO. Zweitens vertritt Russland neuerdings wieder den Punkt, dass die OSZE in der Sicherheitsarchitektur Europas eine größere Rolle spielen sollte. Drittens kritisiert Russland, dass die NATO-Staaten nicht bereit seien, den Änderungsvertrag zum Vertrag über konventionelle Abrüstung (AKSE) zu ratifizieren. Die NATO hält dagegen an der Notwendigkeit zum Abzug russischer Waffen aus Georgien und Transnistrien fest.

Angesichts dieser Unsicherheiten ist es nicht erstaunlich, dass die positive Bilanz der NATO-Russland-Beziehungen durch Kontroversen um polnisch-amerikanische und

tschechisch-amerikanische Pläne zur Stationierung von Raketenabwehr-Systemen, Kritik von Seiten der NATO anlässlich der Eskalation des Konflikts zwischen Georgien und Russland, die zunehmende Besorgnis seitens der NATO hinsichtlich der Energieaußenpolitik Russlands und insbesondere der Möglichkeit einer Gas-Opec unter russischer Führung sowie russische Warnungen vor einer weiteren NATO-Erweiterung jüngst wieder eingetrübt worden ist.<sup>38</sup> So bestätigt sich letztlich, was für die NATO-Russland-Beziehungen seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion gesagt worden ist: Diese Beziehungen haben bisher starken Schwankungen unterlegen und sich infolgedessen in einem Zick-Zack-Kurs entwickelt. Sie haben sich noch nicht so weit verstetigt, dass sie stabil sind; vielmehr sind sie nach wie vor als fragil einzustufen. Dies ist auch daran abzulesen, dass die Beziehungen nach wie vor nicht auf einem völkerrechtlich bindenden Vertrag beruhen, da von einer Verrechtlichung der Römischen Erklärung bisher abgesehen wurde. Beide Seiten verfügen somit über eine einfache exit-Option: Sie können die Kooperation ohne Sanktionsdrohungen einstellen. Solange die Beziehungen nicht verrechtlicht sind, sind sie daher weiterhin von den Rahmenbedingungen der internationalen Politik und den innenpolitischen Entwicklungen der jeweiligen Partner abhängig. Für Russland stellt sich dabei die Frage, ob und in welchem Maße der von Präsident Putin eingeleitete Westkurs noch mehr hinter der in letzter Zeit stärkeren Akzentuierung einer unabhängigen und mehr auf das Eigengewicht Russlands ausgerichteten Außenpolitik zurücktritt und an Bedeutung verliert, oder ob es Möglichkeiten gibt, die erzielten Erfolge zu konsolidieren. Dies dürfte vor allem von der Nachfolge Putins abhängen.

Die Bereitschaft beider Seiten vorausgesetzt, bietet sich jedoch einiger Raum für eine weitere Verstetigung und den Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation. Dies könnte durch die folgenden Schritte und Maßnahmen ins Werk gesetzt werden:

- Ein behutsames und keinesfalls übereiltes Vorgehen bei einer weiteren Osterweiterung der NATO insbesondere durch die Ukraine und Georgien;
- Aus deutscher und europäischer Sicht gilt es hierbei insbesondere gegenüber der amerikanischen Position weiterhin darauf hinzuweisen, dass bei einem zu

---

38 Vgl. FAZ, 27.10.2006, S. 6: „Sanktionen gegen Tiflis beenden“. Vgl. auch Nesawissimaja Gaseta, 17.11.2006: Gaskartell? Russlands Energiepolitik versetzt NATO in Unruhe (<http://de.rian.ru/analysis/20061117/55735559-print.html>). Vgl. auch RIA Novosti, 18.11.2006: Russlands Generalstabschef warnt Finnland vor rücksichtslosem NATO-Beitritt (<http://de.rian.ru/world/20061117/55747720-print.html>).

baldigen Beitritt der Ukraine und Georgiens zur NATO ungelöste Konflikte in das Bündnis importiert werden könnten;<sup>39</sup>

- Eine weitere Verfestigung der bisher erfolgreichen und vertrauensvollen politischen Zusammenarbeit mit Russland im NATO-Russland-Rat;
- Einen Ausbau der praktischen, auch militärisch-operativen, Zusammenarbeit mit Russland.

### **2.4.3. G-8**

In den Kreis der G-7-Staaten wurde Russland bereits 1997 auf dem Gipfel in Denver durch die Erweiterung dieses Kreises auf acht Mitglieder eingebunden, nachdem es von 1991 bis 1997 einen Beobachterstatus (G-7 plus 1) genossen hatte. Im Juli 2006 übernahm Russland gar zum ersten Mal den Vorsitz und richtete den G-8-Gipfel in St. Petersburg aus. Die Aufnahme Russlands in die Gruppe der führenden Industrienationen und Demokratien kann mithin als ein weiterer Testfall für die angenommenen positiven Wirkungen einer weitergehenden Integration aufgefasst werden. Schließlich war die Aufnahme als Belohnung und Anreiz für eine Fortsetzung demokratischer Reformen gedacht.

Der Erfolg dieses Ansatzes scheint in der Praxis jedoch noch sehr hinter den Erwartungen zurückzubleiben. Trotz unbestreitbarer Erfolge, wie sie etwa durch die Zusammenarbeit im Global Partnership-Programm zur Beseitigung der atomaren und chemischen Hinterlassenschaften der UdSSR belegt werden,<sup>40</sup> überwiegt mittlerweile Kritik und Skepsis. Aus den anderen G-7-Staaten werden besonders Bedenken an den autokratischen Tendenzen der russischen Politik sowie an der zu starken staatlichen Einflussnahme in der Wirtschaft geäußert. Die Kriterien einer Vollmitgliedschaft in der Gruppe der „führenden Industriestaaten“ (herausragendes Industriepotential, demokratische politische Strukturen, Rechtsstaatlichkeit) erfüllt Russland, obwohl es sich hierbei nicht um zwingend notwendige, formale Mitgliedschaftskriterien handelt,

---

39 Zu einer näheren Begründung vgl. insbesondere Kamp, Karl-Heinz, NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga, in: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 32, November/ 2006.

40 Im Rahmen dieses Programms, das auf dem Weltwirtschaftsgipfel 2002 in Kanada vereinbart wurde, werden ausrangierte russische Atom-U-Boote entsorgt und chemische Kampfstoffe beseitigt. Die Bundesrepublik hat dabei zugesagt, sich mit bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar an der Initiative der G-8 zu beteiligen. Vgl. dazu Fournoy, Michele, The G-8 Global Partnership: Successes and Shortcomings, Testimony before the Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation, United States House of Representatives, June 30, 2005. Vgl. auch Mihm, Andreas, Der Müll der alten Großmacht, in: FAZ, 17.07.2006, S. 6.

bis heute nicht. Moskau ist jedoch nicht bereit, auf die Kritik an der politischen Entwicklung auch nur einzugehen. Vielmehr hält Russland dem Westen Doppelstandards und eigene Verfehlungen vor.

Wie der letzte G-8-Gipfel in St. Petersburg gezeigt hat, hat dies aber bereits Auswirkungen auf die Arbeit des Gesprächskreises. So hatte die russische Seite zwar besonderen Wert darauf gelegt, das Thema Energiesicherheit neben den Themen Gesundheit und Bildung zu einem Schwerpunktthema des Gipfels zu machen. Zu einer Einigung kam es jedoch weder bei diesem Thema noch bei anderen akuten sicherheitspolitischen Themen (Iran, Nordkorea, Nahostkonflikt). Aufgrund der Interessen- und Positionsunterschiede der Gipfelteilnehmer, die auch in einem unbestreitbaren Zusammenhang mit den zugrundeliegenden Wertesystemen stehen, gelang es nicht, zu gemeinsamen Positionen zu kommen. So bleibt als Ergebnis dieses G-8-Gipfels, dass Russland diese Gelegenheit vor allem für eigene Zwecke, sprich eine Aufwertung als bedeutender Akteur der internationalen Politik und eine Abwehr von Kritik an den innenpolitischen Entwicklungen in Russland, genutzt hat.

Das Ziel einer positiven Anreizsetzung durch eine Integration Russlands scheint somit klar verfehlt worden zu sein. Da aber auch der Sinn und Zweck solcher Gipfeltreffen, nämlich sich in wichtigen Fragen der internationalen Politik zu verständigen, mangels einer Übereinstimmung in Grundpositionen und Werten der Teilnehmerstaaten Gefahr läuft, über Bord zu gehen, rückt die Frage, was man tun könne, um Russland durch eine organisatorische Integration näher an den Westen heranzuführen, bereits in den Hintergrund. Vielmehr geht es mittlerweile um die Frage, wie man einen vollständigen Funktionsverlust solcher Treffen verhindern kann. Diesbezüglich wird bisweilen angeregt, Russland solle aus dem Kreis wieder ausgeschlossen werden.<sup>41</sup> Eine derartige Position dürfte allerdings eine zu schwere Belastung für die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen darstellen.

Alternativ sind folgende Maßnahmen vorstellbar:

- Selbst wenn der Ausschluss Russlands aus der Gruppe momentan nicht ernsthaft verfolgt wird, sollte das Verhalten Russlands, das zu einem solchen Vorschlag geführt hat, nicht ignoriert, sondern als Gesprächsthema auf die Agenda gesetzt werden;

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu etwa die Rede des US-amerikanischen Senators John McCain auf der Münchner Wehrkundetagung Anfang 2006: McCain, John, NATO's Future Role in International Peace Keeping (<http://www.securityconference.de>).

- Bei den Diskussionen um Energiesicherheit sollten auch die für Russland kritischen Aspekte, wie etwa das Verhalten Moskaus gegenüber der Ukraine oder Georgien, angesprochen werden;
- Um einen Funktionsverlust der G-8-Gipfeltreffen zu vermeiden, könnte man zu einer engeren Abstimmung der entwickelten Marktwirtschaften und Demokratien des Westens in Form der G-7 als Koordinations- und Leitungsgremium für bestimmte Themenfelder (Finanzen, weitere Wirtschaftsthemen und ausgewählte politische Fragen) zurückkehren;
- Um zu vermeiden, dass Russland unberechtigten Nutzen aus seiner Mitgliedschaft in der G-8-Gruppe zieht und sich vor den Augen der Weltöffentlichkeit als Weltmacht präsentiert, könnte man wie in diesem Jahr Gegenaktionen von Nichtregierungsorganisationen unterstützen und es in der Kommunikation vermeiden, dem aktuellen Regime eine zu große Anerkennung auszusprechen;
- Um Russland einzubinden, könnten die von Russland vorgeschlagenen Themen Energie, Gesundheit und Bildung weiterverfolgt werden. Für Deutschland als Organisator des nächsten G-8-Gipfels in Heiligendamm bietet sich hierfür im kommenden Jahr die Gelegenheit dazu, zumal es aus europäischer Sicht ein besonderes Interesse am Thema Energiesicherheit gibt;
- Russland sollte schließlich angesichts seiner verbesserten wirtschaftlichen Position und seiner nach außen vorgetragenen Rolle als neue Großmacht ermuntert werden, seine Eigenbeteiligung an dem Global Partnership-Programm der G-8 zu erhöhen.

#### **2.4.4. EU-Russland-Beziehungen**

Neben der westlich-transatlantischen Ebene geht es bei der Frage nach den Möglichkeiten einer weiteren Ausgestaltung der geopolitisch-institutionellen Anbindung Russlands an den Westen um die europäische Ebene. Auf dieser Ebene ist seit dem Zerfall der Blocksysteme aus den Zeiten des Kalten Krieges bereits ein dichtes Netz an Beziehungen zwischen Russland und Europa entstanden. Die Russische Föderation unterhält mit keiner anderen multilateralen Struktur so enge institutionalisierte Beziehungen wie mit der EU.

Institutionell ist Russland durch seine Mitgliedschaft in der OSZE und seit 1996 auch durch die Mitgliedschaft im Europarat in europäische Strukturen eingebunden. Das 1994 abgeschlossene und 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) bildet zusammen mit den Vereinbarungen zu den Gemeinsamen Räumen die rechtlichen Grundlagen der Beziehungen. Das PKA legte auch den institutionellen Rahmen für die regelmäßigen Konsultationen mit Russland fest. Diese Konsultationen finden auf einer Vielzahl von Ebenen (in Form der EU-Russland-Gipfel auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, in Form des Ständigen Partnerschaftsrats auf Ministerialebene, etc.) statt.

Aus der gemeinsamen Russland-Strategie der EU vom Juni 1999, die die Bildung einer Freihandelszone zwischen Russland und der EU vorsah, ging auch die Idee zur Schaffung der vier „Gemeinsamen Räume“ hervor.<sup>42</sup> Auf ihrer Gipfelkonferenz im Mai 2005 in Moskau haben sich die Europäische Union und Russland nach langen und zum Teil zähen Verhandlungen auf die Schaffung von vier sogenannten „Gemeinsamen Räumen“ (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und kulturelle Aspekte) geeinigt. Die vier Gemeinsamen Räume stellen im Wesentlichen eine Aufzählung der von beiden Seiten angestrebten Kooperationsprojekte dar. Zudem sind Europa und Russland im Rahmen der ESVP Partner in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit.

Somit hat sich etwa seit Ende der 90er Jahre bereits ein durchaus dichtes Netz an europäisch-russischen Bindungen auch institutioneller Art herausgebildet. Da das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) aber am 30. November 2007 ausläuft, steht die Frage nach einer Anpassung dieses rechtlichen Rahmens der **EU-Russland-Beziehungen** im Raum. Damit sind auch die Möglichkeiten einer weiteren institutionellen Verortung Russlands in Europa angesprochen. Die Bundesregierung trägt mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union im Januar 2007 in dieser Frage eine besondere Verantwortung.

Planungen aus dem Auswärtigen Amt aus dem Herbst vergangenen Jahres befürworten eine Intensivierung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bindung Russlands an die EU. Russlands Verankerung in einem größeren Europa, so das Strategiepapier, müsse irreversibel gemacht werden. Als zentral für die Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und Russland sieht das Papier die

---

<sup>42</sup> Vgl. Adomeit, Hannes/ Lindner, Rainer, Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?, SWP-Studie 34, November 2005, S. 8.

Neuverhandlung des 2007 auslaufenden PKA. Dieses Abkommen solle ein umfassendes und integrativ angelegtes Abkommen mit klaren Signalen, dass Russland in Europa willkommen sei, darstellen. Als mittelfristige Ziele werden eine Freihandelszone, Energiepartnerschaft, umfassende Vernetzung in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur sowie ein weiterer Ausbau der gesellschaftlichen und menschlichen Kontakte genannt. Auch der deutsche Außenminister hat wiederholt deutlich gemacht, dass er diesen Ansatz unterstützt.

Die russische Seite stimmt mit der deutschen Seite insofern überein, als sie ebenfalls die Aushandlung eines neuen Partnerschaftsvertrages als Grundlagendokument der europäisch-russischen Beziehungen anstrebt. Präsident Putin hat zudem vorgeschlagen, dieses Dokument „Vertrag über strategische Partnerschaft“ zu nennen. Dabei legt Moskau Wert darauf, dass sowohl der letztendliche Name des Vertrags als auch der Inhalt erst während der Verhandlungen und nicht vorab zu bestimmen seien. Ebenso wehrt sich Moskau wie bereits in den letzten Jahren gegen europäische Versuche, die innenpolitische Entwicklung in Russland zum Gegenstand der Verhandlungen zu machen. Dieser an EU-Werte gebundene Ansatz wird, mal mehr mal weniger direkt, abgelehnt.<sup>43</sup> Neben einer Neuverhandlung des PKA rechnet die russische Seite damit, dass der Aufbau der vier gemeinsamen Räume mit der EU auch weiterhin im Vordergrund der Zusammenarbeit mit der EU stehen wird. Auf einen Nenner gebracht, könnte man den deutschen Ansatz als einen anspruchsvollen und den russischen als einen minimalistischen bezeichnen.

Die Erfolgsaussichten für den anspruchsvollen deutschen Ansatz scheinen sich in letzter Zeit allerdings erheblich reduziert zu haben. So sollten die Verhandlungen zu dem neuen Grundlagendokument ursprünglich bei dem EU-Russland-Gipfel am 24. November in Helsinki aufgenommen werden. Polen hat jedoch kurz vor diesem Gipfel, aufgrund der Weigerung Russlands, vor Verhandlungsbeginn die Energiecharta zu ratifizieren, sowie russischer Sanktionen gegen den Fleischimport aus anderen EU-Ländern (Rumänien, Bulgarien) über Polen, ein Veto gegen die Aufnahme von Verhandlungen zu einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

---

43 So hat Außenminister Lawrow Ende Oktober in einem Treffen mit europäischen Wirtschaftsvertretern die Überzeugung geäußert, dass zu den wichtigsten Grundsätzen des neuen Abkommens zwischen der EU und Russland die Gleichberechtigung und die gegenseitige Achtung der beiden Seiten werden sollten. Präsident Putin warnte in einem Zeitungsbeitrag Ende November davor, bei den bevorstehenden Verhandlungen gegenseitige Vorwürfe auszutauschen. Vgl. RIA Novosti, 23.10.2006 (<http://de.rian.ru/world/20061023/55066359-print.html>). Vgl. auch Putin, Wladimir, Neue Möglichkeiten für alle Europäer, in: FAZ, 22.11.2006, S. 12.

geltend gemacht. Der jüngste EU-Russland-Gipfel in Helsinki konnte daher in dieser Frage keine Fortschritte erzielen. Die Parteien konnten sich, so der Verhandlungsführer von europäischer Seite, der finnische Premierminister Matti Vanhanen, nicht über den Beginn der Verhandlungen zu dem neuen Abkommen einigen.<sup>44</sup>

Die Verwirklichung einer institutionell breiter angelegten Partnerschaft zwischen der EU und Russland scheint daher bis auf weiteres sehr unwahrscheinlich zu sein. Es wäre schon viel gewonnen, wenn es gelänge, die europäisch-russischen Beziehungen auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, zumal in Russland sowohl 2007 als auch 2008 mit den Duma- und Präsidentschaftswahlen wichtige Weichenstellungen bevorstehen und nicht klar ist, inwiefern es vorher noch gelingen kann, mit den derzeitigen Amtsinhabern zu einer Einigung zu kommen.<sup>45</sup>

Daher liegt es nahe, nach alternativen Möglichkeiten zu fragen. Die folgenden Vorschläge könnten geeignet sein, Ansätze einer zu ehrgeizigen institutionellen Bindung Russlands an Europa auf das zur Zeit realistisch Machbare zu reduzieren. Diese Vorschläge können um die fünf Kernpunkte „Institutionen“, „PKA“, „Projektgebundene Zusammenarbeit“, „Gemeinsame Nachbarschaftspolitik“, „Europäisch-russische Partnerschaftspolitik“ gruppiert werden:

Was die Möglichkeiten für eine **institutionelle** Anbindung im eigentlichen Sinne angeht, so sollte:

- eine Revision der bisherigen Erfolge in der institutionellen Anbindung Russlands an Europa, etwa durch einen Ausschluss Russlands aus dem Europarat oder der OSZE vermieden werden. Vielmehr sollten die Vorteile<sup>46</sup> der Mitgliedschaft Russlands in diesen Institutionen weiterhin konsequent genutzt werden;

---

44 Vgl. auch RIA Novosti, 24.11.2006: Keine Einigung über Beginn der Verhandlungen über neues Basisabkommen Russland-EU (<http://de.rian.ru/business/20061124/55965855-print.html>). Vgl. auch FAZ, 25.11.2006, S. 1: EU kann nicht mit Rußland verhandeln.

45 Die Morde an der Journalistin Politkowskaja und an dem Ex-KGB-Mitarbeiter Litwinenko in London just zum Zeitpunkt wichtiger außenpolitischer Reisen Präsident Putins (Petersburger Dialog in Dresden, EU-Russland-Gipfel in Helsinki) könnten durchaus als Fingerzeig darauf verstanden werden, dass in Russland bereits Versuche unternommen werden, das Ansehen Präsident Putins zu beschädigen und somit seine Verhandlungsposition gegenüber seinen deutschen und europäischen Gesprächspartnern schwieriger zu gestalten. Vgl. Ludwig, Michael, Verschwörungstheorien. Wie Rußland Litwinenos Tod sieht, in: FAZ, 28.11.2006, S. 6.

46 Der Generalsekretär des Europarats, Ed Davis, hat als Vorteile der Mitgliedschaft Russlands im Europarat die folgenden genannt: (1) Die Abschaffung der Todesstrafe in Russland; (2) Die Möglichkeit für die russischen Bürger, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Schutz zu suchen; (3) Die eingeschränkten Möglichkeiten für die russischen Behörden, sich einer oft kritischen Überwachung durch die Monitoring-Mechanismen des Europarates zu entziehen. Vgl. International Herald Tribune, 24.05.2006 (<http://www.ihf.com>).

- die bisherige Form der institutionalisierten Zusammenarbeit mit Russland im Ständigen Partnerschaftsrat beibehalten werden;
- trotz der beschränkten Möglichkeiten für eine über den jetzigen Stand hinausgehende institutionelle Integration sollte weiter daran gearbeitet werden, den Platz Russlands in Europa zu definieren, da damit Anreize zu politischen und wirtschaftlichen Reformen in Russland verbunden sind. Hier stehen mehrere Modelle (Modell Norwegen, Gemeinsamer Wirtschaftsraum (EWR)) in der Diskussion.<sup>47</sup>

Somit kommt bei einer Verortung Russlands in Europa automatisch Mitteln eine besondere Bedeutung zu, die unterhalb einer institutionellen Integration angesiedelt sind. Hier spielt das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (**PKA**), das im November 2007 ausläuft, eine zentrale Rolle. Für das neue Grundlagenabkommen sollte/n:

- Werte nicht zu einer Vorbedingung bei den Verhandlungen gemacht werden;
- nach dem Vorbild der Verhandlungen zu den Wegekarten für die vier Gemeinsamen Räume der EU und Russland sollte der Akzent vielmehr auf einen Ausbau der sach- und projektorientierten Zusammenarbeit mit Russland gelegt werden;
- daher sollte das neue Grundlagenabkommen mit den vier Gemeinsamen Räumen verbunden, oder genauer: die Dokumente zu den vier Gemeinsamen Räumen in das neue PKA integriert werden;
- aus dem gleichen Grund liegt es auch nahe, Vereinbarungen zur Energiepartnerschaft zwischen der EU und Russland in das neue Grundlagendokument aufzunehmen.

Solange an einem neuen gemeinsamen Grundlagendokument für die europäisch-russischen Beziehungen gearbeitet wird, besteht daneben die Möglichkeit einer Verdichtung der europäisch-russischen Beziehungen durch einen Ausbau der **projektgebundenen Zusammenarbeit**. Hier gilt es:

- den Weiterausbau der Energiepartnerschaft zwischen Russland und der EU voranzutreiben. Die EU sollte dabei auf eine Ratifizierung der Energiecharta durch Russland und die darin festgelegten Prinzipien bestehen;

---

<sup>47</sup> Vgl. dazu Adomeit, Hannes/ Lindner, Rainer, Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der EU, S. 20-22.

- die zahlreichen, allgemein gefassten Einzelmaßnahmen und Projekte, die in den Wegekarten zu den vier Gemeinsamen Räumen aufgezählt werden, inhaltlich zu präzisieren und sich darüber zu einigen, was davon in welchem Zeitrahmen und wie in der Praxis implementiert werden soll;
- Daneben besteht die Möglichkeit einer produktiven Zusammenarbeit bei Projekten, die sich mit Problemen wie dem Bevölkerungsrückgang oder Integrationsmodellen für ethnische Minderheiten befassen und die insbesondere der russischen Seite ein Anliegen sind.<sup>48</sup> Russlands Multiethnizität und die Tatsache, dass mit den Tataren eine muslimische Gruppe mit einem für die muslimische Welt einzigartigen historischen Erbe zur Russischen Föderation gehört, könnte hier auch einen wichtigen Anknüpfungspunkt für einen von westlicher Seite immer wieder angeregten Dialog zwischen Christentum und Islam, aber auch ein wichtiges Leitbild bei der Entwicklung eines Euro-Islams bieten.<sup>49</sup> Ein weiteres, besonders wichtiges Einzelprojekt ist die Fortsetzung der europäischen Hilfe zur nachhaltigen Stabilisierung des Nordkaukasus und zum Wiederaufbau in Tschetschenien.

Eine dritte Möglichkeit der Verdichtung der Beziehungen besteht in einer stärkeren Akzentuierung des partnerschaftlichen Zusammenwirkens mit Russland bei der Ausgestaltung der **gemeinsamen Nachbarschaft** mit den neuen Unabhängigen Staaten im europäischen Teil des postsowjetischen Raums. Hier wären vorstellbar:

- eine stärkere Koordination wirtschaftlicher Kooperation etwa durch eine gemeinsame Freihandelszone;
- eine Stärkung von regionalen Ansätzen zu einer Politikkoordination, wie etwa der Nördlichen Dimension;
- ein stärkeres gemeinsames Engagement bei der Beilegung der eingefrorenen Konflikte;
- vor dem Hintergrund der in letzter Zeit zu beobachtenden Zunahme von Differenzen zwischen Europa und Russland hinsichtlich der russischen Sanktionspolitik gegenüber Moldawien und Georgien, der vorbehaltlosen Unterstützung Russlands für autoritäre Regime (Belarus, Usbekistan) und anderer Punkte

---

48 Vgl. etwa Putin, Wladimir, Neue Möglichkeiten für alle Europäer, in: FAZ, 22.11.2006, S. 12.

49 Die Tataren haben bereits im 19. Jh. einen Reform-Islam, den sogenannten Dschadidismus, entwickelt, in dem die Ideen der westlichen Aufklärung (Laizismus, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Presse- und Redefreiheit) voll akzeptiert wurden. Vgl. etwa Rorlich, Azade-Ayşe, The Volga Tatars. A Profile in National Resilience, Stanford 1986.

sollte die EU jedoch im Zweifelsfall auch in Konkurrenz zu Russland versuchen, die Länder des postsowjetischen Raums durch die Mittel der Europäischen Nachbarschaftspolitik oder andere geeignete Mittel nachhaltig zu stabilisieren.<sup>50</sup>

Viertens bietet die **europäisch-russische Partnerschaftspolitik**, die in Form der EU-Russland-Gipfel und im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit mit Russland stattfindet, Möglichkeiten, das Verhältnis zu Russland weiterzuentwickeln. Hierbei sollte angestrebt werden:

- eine größere Kohärenz der Russland-Politik durch eine Koordination der Ratspräsidentschaften, die Nutzung zusätzlicher Dialogmöglichkeiten sowie durch eine verstärkte innereuropäische Abstimmung vor Verhandlungen mit Russland herzustellen;
- an einer angemessenen, offenen Kritik an gravierenden Fehlentwicklungen in der Innen- und Außenpolitik Russlands festzuhalten. Zugleich gilt es aber, den Versuch einer Reduzierung der wachsenden Wertelücke zwischen Russland und der EU fortzuführen. Dabei sollte versucht werden, sich in einem offenen politischen Dialog mit Russland über gemeinsame Werte zu verständigen;
- Schließlich sollte versucht werden, der russischen Abneigung, westliche Demokratievorstellungen zu übernehmen, durch das Ansprechen von modernisierungsrelevanten Werten, etwa der Effizienz staatlichen Handelns, der Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit für die wirtschaftliche Entwicklung, der Bekämpfung von Korruption, der Transparenz und Berechenbarkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben zu begegnen.

#### **2.4.5. ESVP**

Die Beteiligung Russlands an der Europäischen Sicherheits- Verteidigungspolitik (ESVP), deren Einrichtung auf dem Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 und deren organisatorischer Auf- und Ausbau im Dezember 2000 auf dem Europäischen Rat in Nizza beschlossen wurde, bietet momentan noch erheblichen Raum für einen Ausbau und eine Intensivierung der Zusammenarbeit. Die europäisch-russische Zu-

---

<sup>50</sup> So hat Polen unlängst den Vorschlag geäußert, dass Deutschland sich stärker für den möglichst raschen Beitritt der Ukraine zur Europäischen Union einsetzen zumindest aber besondere Brücken für die Ukraine bauen möge, wenn die ENP in Richtung Osten neu konzipiert werden solle. Vgl. Leithäuser, Johannes, Zwischen Mißtrauen und Hoffnung, in: FAZ, 27.10.2006, S. 4.

sammenarbeit in der ESVP ist in verschiedenen Dokumenten, den Gemeinsamen Erklärungen der EU-Russland-Gipfel in Paris (Oktober 2000), Brüssel (Oktober 2001) und Moskau (Mai 2002), dem russischen Aktionsplan im ESVP-Bereich und den zwischen der EU und Russland abgeschlossenen „Vereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit im Bereich der Krisenbewältigung“, verankert. Gemäß diesen Vereinbarungen soll die Zusammenarbeit die folgenden Elemente enthalten:<sup>51</sup>

- Eine mögliche Einbeziehung Russlands in Operationen, die von der EU im Rahmen der ESVP durchgeführt werden;
- Regelmäßige Treffen (ein Mal im Monat) zwischen den Vertretern Russlands und der "Troika" des Komitees für Politik und Sicherheit;
- Informationsaustausch über Fortschritte in der Entwicklung der ESVP und der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Russlands;
- Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie Beratungen in Fragen internationaler Politik (Naher Osten, Afghanistan, Irak);
- Die mögliche Verwendung von russischen Transportflugzeugen bei Operationen der EU;
- Einen Austausch von Sicherheitsexperten.

Es ist jedoch ein eindeutiges Ungleichgewicht festzustellen. Die Kooperation findet fast ausschließlich auf einer politischen und, in wesentlich geringerem Ausmaß, auf einer praktischen (militärisch-operativen) Ebene statt. Monatlich finden Treffen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU-Troika und russischen Vertretern statt. Ein derartiger intensiver und regelmäßiger politischer Dialog besteht in dieser Form mit keinem anderen Nicht-EU-Mitgliedsstaat. Im militärischen Bereich entsendet das russische Verteidigungsministerium seit November 2002 einen Verbindungsoffizier zum EU-Militärstab in Brüssel. Diese Form der Zusammenarbeit wurde beim EU-Russland-Gipfel in St. Petersburg im Mai 2003 zu einem Ständigen Gemeinsamen Komitee aufgewertet.

---

51 Vgl. Kusmitschewa, Larisa, Die Möglichkeiten einer Beteiligung an der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union aus russischer Sicht, in: Russlandanalysen, Nr. 94, 17.03.2006, S. 2-5, hier S. 2-3.

Die praktischen Ergebnisse der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit werden von Beobachtern allerdings als „dürftig“ oder „schwach“ eingeschätzt.<sup>52</sup> So ist die symbolische Beteiligung von drei russischen Militärangehörigen an der Polizeimission der EU in Bosnien und Herzegowina im Januar 2003 bislang das einzige Beispiel einer praktischen Zusammenarbeit. An den anderen neun laufenden ESVP-Operationen<sup>53</sup> in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Georgien, Kongo, Irak, Darfur (Sudan) oder Aceh (Indonesien) hat Russland sich nicht beteiligt. Die EU lehnte ihrerseits im Dezember 2002 ein russisches Angebot zur Verwendung von russischen Transportflugzeugen bei Friedensmissionen ab. Aufgrund dieses Ungleichgewichts kann die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zwischen Europa und Russland derzeit insgesamt nur als schwach und wenig entwickelt charakterisiert werden.

Ein entscheidender Grund dafür, dass die Zusammenarbeit so sehr hinter den hochgesteckten Zielen zurückbleibt, liegt zum einen darin, dass sie nach den Beschlüssen des EU-Gipfels von Sevilla 2002 nur innerhalb der bestehenden Strukturen der GASP stattfinden soll. Die EU wollte ursprünglich eigene Kapazitäten für Sicherheit und Verteidigung aufbauen. Drittländer sollten so wenig wie möglich beteiligt sein. Als jedoch klar wurde, dass die eigenen Kräfte nicht ausreichten, tendierte die EU zudem eher dazu, mit der NATO als mit Russland zu kooperieren. Die Zusammenarbeit mit Russland bildet aus diesem Grund auch kein Äquivalent zur Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland, wie sie etwa im NATO-Russland-Rat stattfindet. Zum anderen kann aufgrund des ebenfalls 2002 in Sevilla von europäischer Seite festgelegten Entscheidungsmechanismus Russlands erst dann an einer gemeinsamen ESVP-Mission beteiligt werden, nachdem die europäische Seite sich geeinigt hat. Dies kollidiert mit dem Selbstempfinden Russlands als Großmacht, die Anspruch auf eine frühzeitige und gleichberechtigte Beteiligung an der Planung von militärischen Einsätzen geltend macht. Als weitere Gründe sind der noch unvollkommene und begrenzte Charakter der ESVP, die zumindest zwischenzeitlich feststellbare russische Präferenz für eine Zusammenarbeit mit der NATO und den Vereinigten Staa-

---

52 So etwa Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik, S. 18. Vgl. auch Kusmitschewa, Larisa, Die Möglichkeiten einer Beteiligung, S. 2. Vgl. auch Forsberg, T., The EU-Russia Security Partnership. Why the Opportunity was Missed, in: European Foreign Affairs Review, 9/ 2, 2004, S. 247-267.

53 Vgl. Auswärtiges Amt, Laufende ESVP-Operationen (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/ESVP/LaufendeESVP-Operationen>).

ten sowie die Ablehnung Moskaus gegenüber einer Zusammenarbeit mit externen Akteuren in der Konfliktregelung auf dem Gebiet der GUS zu nennen.<sup>54</sup>

Trotz, oder gerade wegen, dieser wenig überzeugenden Bilanz sehen sowohl die deutsche als auch die russische Seite offensichtlich einigen Bedarf und Spielraum, um die europäisch-russische sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP weiter auszubauen. So benennt das Strategiepapier aus dem Auswärtigen Amt aus dem September 2006 auch den Bereich der ESVP als einen der Bereiche, in dem das Ziel der „Annäherung durch Verflechtung“ in die Praxis umgesetzt werden könne. Hierzu schlägt das Papier einen Ausbau der Zusammenarbeit in zivilen Bereichen und bei der Katastrophenhilfe sowie perspektivisch auch eine militärische Kooperation durch Stabilisierungs- und Peace-Keeping-Missionen in Drittländern vor. Von russischer Seite verwies Verteidigungsminister Iwanow im Frühjahr 2006 in seinem Beitrag auf der Sicherheitspolitischen Konferenz in München im Hinblick auf die Kooperation mit der EU in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fragen auf „ein sehr viel größeres Potential als es bisher genutzt wird“.<sup>55</sup>

Möglichkeiten für eine Verbesserung und einen Ausbau der europäisch-russischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit scheinen jedoch nur begrenzt vorhanden zu sein und allenfalls in den im Strategiepapier des Auswärtigen Amts benannten Punkten zu bestehen. Bevor es zu einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU kommen kann, muss die EU die institutionellen, finanziellen, militärischen, personellen und materiellen Voraussetzungen für eine eigenständige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterentwickeln. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass das Interesse Russlands an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den Europäern, angesichts der begrenzten Möglichkeiten für eine stärkere Kooperation sowie des russischen Anspruchs auf eine Rolle als Akteur von globaler Bedeutung eher abnehmen wird.

---

54 Vgl. Kusmitschewa, Larisa, Die Möglichkeiten einer Beteiligung, S. 3-4; S. 5. Vgl. auch Adomeit, Hannes, Putins Westpolitik, S. 18-19. Vgl. auch Bendiek, Annegret, Mehr Kohärenz und Finanzklarheit für GASP und ESVP, in: Perthes, Volker/ Mair, Stefan (Hrsg.), Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, S. 16-18.

55 Vgl. Großmann, Ariane von, Globale Sicherheitsfragen. Zusammenfassung der Redebeiträge von Sergej Iwanow, Frank-Walter Steinmeier, Robert B. Zoellick auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik (<http://www.securityconference.de>).

## 2.5. Demokratie in Russland

Was die Demokratie in Russland angeht, so ergibt sich aus deutscher und europäischer Perspektive ein wenig erfreuliches Bild: Die russische Regierung hat sich für einen Kurs entschieden, der die Demokratisierung des Landes zugunsten der wirtschaftlichen Modernisierung hintanstellt. Folglich hat die russische Führung demokratische Freiheiten weitestgehend rückgängig gemacht. Öffentliche Erklärungen, auch solche des russischen Präsidenten, Russland strebe nach wie vor eine Demokratie an, stehen in einem eklatanten Widerspruch zu der tatsächlichen Entwicklung.

Die innenpolitische Entwicklung Russlands, die mit dem Beginn der ersten Amtszeit Wladimir Putins unter der Formel der „gelenkten Demokratie“ zur Etablierung einer bürokratisch-autoritären Hierarchie („Machtvertikale“), d.h. einer umfassenden Beseitigung oder Gleichschaltung aller autonomen gesellschaftlichen Machtpole, formalen Institutionen und politischen Akteure, führte, hat zu einer nicht übersehbaren, substantiellen und qualitativen Veränderung des politischen Systems geführt. Existierte unter Präsident Jelzin ein hybrides System, in dem zumindest bestimmte demokratische Elemente neben autoritären Elementen standen, so sind unter Präsident Putin sämtliche für den Willensbildungsprozess bedeutsamen demokratischen Elemente durch eine bürokratisch-autoritäre Kontrolle von oben ersetzt worden.

Russland hat sich im Ergebnis zu einem System (zurück)entwickelt, das vor allem in der Verfassungspraxis zentralen demokratischen und in der russischen Verfassung festgeschriebenen Prinzipien wie etwa dem der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus oder dem Prinzip freier Wahlen widerspricht. Für den politischen Prozess in diesem bürokratisch-autoritären System sind vielmehr die Zentralisierung der politischen Macht in der Hand eines Verfassungsorgans (Präsident), die Doppelung und damit einhergehende Entmachtung anderer Verfassungsorgane und Institutionen, die Entscheidungsfindung in Zirkeln strategischer Elitegruppen, die keinen offiziellen Status besitzen und jeglicher demokratischen Kontrolle entzogen sind, sowie die Verknüpfung von privatem und staatlichem Eigentum von eigentlich ausschlaggebender Bedeutung. Daher ist es faktisch nicht länger angemessen, dieses Herrschaftssystem als eine Demokratie – egal mit welchem Attribut man das Hauptwort versieht – zu bezeichnen und einzuordnen.<sup>56</sup> Legt man eine Dichotomie von

---

<sup>56</sup> Vgl. dazu Wiest, Margarete, Beschränkter Pluralismus. Postkommunistische autoritäre Systeme, in: Osteuropa, 56. Jg., 7/ 2006, S. 65-77.

Demokratie und Diktatur zugrunde, dann handelt es sich vielmehr um eine, wenn auch „nur“ autoritäre nicht aber totalitäre, Diktatur.

Über diese Zustandsbeschreibung hinaus hat sich auch der Korridor für eine Realisierung demokratischer Reformen in Russland für die nahe Zukunft erheblich verringert, wenn nicht sogar auf Null reduziert. Es ist nicht übertrieben davon auszugehen, dass die Wiederaufnahme demokratischer Reformen auch bis auf weiteres ausgeschlossen bleiben wird. Das aktuelle autoritäre System würde sich dafür zwangsläufig selbst auflösen, zumindest aber substantiell wandeln müssen. Dies ist nicht im Interesse der aktuellen Eliten im Zentrum der Macht.

All dies legt es nahe, davon auszugehen, dass es sich bei Russland momentan um ein autoritäres System und den Fall einer gescheiterten Demokratisierung handelt, womit allerdings nicht gesagt ist, dass demokratische Reformen in Russland per se keine Aussicht auf Erfolg haben, oder anders ausgedrückt, dass Russland gewissermaßen demokratieunfähig sei. Die Tatsache, dass etliche Länder (Argentinien, Brasilien, Deutschland, Ungarn, Polen, die ehemalige Tschechoslowakei, Portugal, Südkorea, Japan, u. a.) erst nach mehreren Anläufen den Übergang zu einer konsolidierten Demokratie bewältigt haben,<sup>57</sup> widerlegt die These, dass ein Scheitern des letzten Versuches dazu in Russland ein endgültiges Ende der Demokratiebestrebungen bedeutet. Insofern ist es präziser, von einem Scheitern des letzten Demokratisierungsversuchs in Russland zu sprechen.

Die Herausbildung eines autoritären Systems und das Scheitern des letzten Demokratisierungsversuchs in Russland stellen sowohl die deutsche als auch die europäische und westliche Politik vor schwierige Fragen: Wie reagiert man auf diesen Wandel in der Innenpolitik Russlands? Was kann man konkret dafür tun, um dem nach wie vor richtigen und wichtigen Ziel der Demokratisierung Russlands näherzukommen und so die nicht zu übersehende Wertelücke reduzieren?

Hier sollte erstens ein auf wirtschaftlicher Kooperation und den damit verbundenen Folgewirkungen aufbauender, minimalistisch-evolutionistischer Ansatz angewandt werden. Dieser begründet sich wie folgt: Aus der Forschung zu nicht-demokratischen politischen Systemen ist bekannt, dass es eine große Bandbreite solcher Systeme gibt. Erstens wird zwischen totalitären und autoritären Systemen und zweitens zwi-

---

<sup>57</sup> Vgl. Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/ London 1991, S. 13-26. Vgl. auch Merkel, Wolfgang, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen 1999, S. 17-18.

schen einer Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen vor allem in der Kategorie der autoritären Systeme unterschieden. Autoritäre Systeme, die wie Russland das Ziel einer vornehmlich auf den Wirtschaftssektor ausgerichteten Modernisierung verfolgen, werden dabei als „Modernisierungs-“, oder „Entwicklungsdiktaturen“ eingeordnet.<sup>58</sup> Wie das Beispiel Taiwans zeigt, gelingt es solchen autoritären Systemen mitunter, zu Modernisierungserfolgen zu gelangen und dabei ein demokratisches System zu entwickeln sowie politisch stabil zu bleiben, denn die mit der wirtschaftlichen Modernisierung einhergehende Differenzierung, Pluralisierung und Organisation der Gesellschaft zieht auch einen Demokratisierungsdruck auf das autokratische Regime nach sich.

Solange die russische Seite das Ziel der wirtschaftlichen Modernisierung Russlands verfolgt, so die Annahme, könnte sich daher auch in Russland die wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung als ein Hebel zur Demokratisierung des Landes erweisen. Die Ausweitung und Vertiefung der wirtschaftlichen Kooperation mit Russland bietet somit indirekt auch eine Möglichkeit, die demokratische Entwicklung zu fördern.

Schließlich folgt aus der Tatsache, dass Russland weiterhin an der Zusammenarbeit mit den entwickelten Industrienationen interessiert ist und einen begrenzten Spielraum zu einer externen Demokratieförderung zulässt, dass zumindest eine Demokratieförderung, die nicht auf einen unmittelbaren Regimewechsel, sondern einen langfristigen Aufbau eines Verständnisses für demokratische Prinzipien und die Schaffung der zivilgesellschaftlichen Grundlagen zielt, möglich ist. Solange die russische Seite sich nicht noch stärker gegenüber dem Ausland abgrenzt, gilt es, neben dem minimalistisch-evolutionistischen Ansatz, diesen Spielraum zu einer moderaten und nicht pro-aktiven Demokratieförderung von außen als zweiten Ansatz zu nutzen. Wenn die momentanen Möglichkeiten für eine externe Demokratieförderung auch in der letzten Zeit erheblich abgenommen haben, könnte eine externe Demokratieförderung sowohl auf der multilateralen europäischen als auch der bilateralen deutsch-russischen Ebene konkret die folgenden Punkte umfassen:

---

58 Zur Unterscheidung nicht-demokratischer Systeme Vgl. Linz, Juan, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder/ London 2000. Vgl. auch Krämer, Raimund (Hrsg.), *Autoritäre Systeme im Vergleich*, Potsdam 2005. Zum Begriff der „Modernisierungs-“ oder „Entwicklungsdiktatur“ vgl. Naßmacher, Hiltrud, *Politikwissenschaft*, München 1994, S. 200-201. Vgl. auch Merkel, Wolfgang, *Systemtransformation*, S. 42.

- NGO-Förderung;
- Politische Bildung;
- Stärkung der Medienlandschaft und Abbau von Informationsbarrieren;
- Ausweitung der menschlichen Kontakte (Städtepartnerschaften);
- Abbau von Reise- und Kontaktbarrieren durch erleichterte Visaregelungen;
- Bildungs- und Wissenschaftsaustausch;
- Förderung und Beratung von Verbänden.

Besonders auf der deutsch-russischen Ebene gibt es in dem Bereich der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit durch eine Vielzahl von Städtepartnerschaften, einen intensiven kulturellen und wissenschaftlichen Austausch unter anderem in Form von 525 Hochschulpartnerschaften, den Petersburger Dialog, das Deutsch-Russische Forum und den Deutsch-Russischen Austausch bereits ein, europaweit einmaliges, sehr dichtes Netz an Kontakten. Diese Aktivitäten sind durch geeignete Maßnahmen wie den gerade eingerichteten Deutsch-Russischen Jugendaustausch, einen Ausbau des Wissenschaftsaustauschs sowie eine Intensivierung des Austauschs im Petersburger Dialog weiterzuentwickeln. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen mit dem Petersburger Dialog, dass für eine Verbesserung der Arbeit in Zukunft auf eine Verbesserung der Auswahlkriterien von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Russland, eine Vergrößerung der Breitenwirkung des Petersburger Dialogs in Russland sowie auf eine stärkere Verknüpfung mit den Vorhaben der politischen Stiftungen aus Deutschland Wert gelegt werden sollte.

In einem dritten, „Good-Governance“-Ansatz könnten schließlich die Demokratieforderungen des Westens auf ein Niveau reduziert werden, das den Partner Russland nicht überfordert. Bei der Forderung nach Demokratie seitens des Westens könnte dabei der Akzent mehr auf die Modernisierung – verstanden als Effizienz staatlichen Handelns, Bekämpfung von Korruption, den Aufbau und die Stärkung des Rechtsstaats, Transparenz und Berechenbarkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben – gelegt werden. Zwischen Russlands Bemühungen um eine primär wirtschaftliche Modernisierung und dem Anliegen des Westens, auf die Entstehung eines demokratischen Systems hinzuwirken, würde auf diese Art gewissermaßen eine Schnittmenge gebildet werden. Praktische Schritte zur Umsetzung dieses Ansatzes könnten etwa bestehen:

- in der Unterstützung der Ausbildung von russischen Verwaltungs- oder Justizangestellten;
- in einem Austausch und Dialog zwischen Verwaltung und Justiz auf multi- und bilateraler Ebene;
- sowie in der Zusammenarbeit mit den russischen Behörden in der Bekämpfung von Korruption.

### **3. Schlussbetrachtung: Ergebnisse und zusammenfassende Empfehlungen**

Angesichts der Quantität und Qualität der in den fünf vorangehend untersuchten Politikfeldern feststellbaren Positionsunterschiede zwischen den westlichen Akteuren (Deutschland, EU, USA) und Russland scheint es in der Tat gerechtfertigt zu sein, von einer substantiellen Änderung und einer spürbaren Abkühlung im Verhältnis Russlands zum Westen zu sprechen. Dies gilt für die europäisch-russischen Beziehungen, die in wichtigen Punkten (Energiepartnerschaft, PKA) auf der Stelle stehen, aber auch für die westlich-russischen Beziehungen, bei denen seit dem NATO-Gipfel in Riga Ende November 2006 sogar eine erneute Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO möglich scheint.

Dies führt zugleich in aller Deutlichkeit vor Augen, dass es in den fünfzehn Jahren seit dem Zerfall der Sowjetunion noch nicht gelungen ist, Russlands Verhältnis zum Westen abschließend zu definieren und zu stabilisieren. Das aktuelle Verhältnis ist sowohl durch kooperative, als auch durch kompetitive Züge charakterisiert. Insbesondere ist es, trotz einer unbestritten positiven Entwicklung in den Beziehungen zwischen Russland und Deutschland wie auch zwischen Russland und der EU, bisher nicht zur Verwirklichung einer echten strategischen Partnerschaft gekommen. Die Beziehungen sind zwar mittlerweile auf eine bemerkenswerte Dichte angewachsen; es fehlt ihnen aber an den notwendigen Kriterien, die eine echte strategische Partnerschaft kennzeichnen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zwingend die Frage nach einer Anpassung deutscher und europäischer Russlandpolitik an die veränderten Rahmenbedingungen. Die Vorschläge in der Strategiedebatte in Wissenschaft und Politik reichen von dem Plädoyer für eine Fortsetzung der, auch als Wertegemeinschaft verstandenen, strategischen Partnerschaft, über Vorschläge zu einer stärkeren, aber ausgewogenen

und vorsichtigen Distanzierung von Russland bis hin zu einem stärker kompetitiven Neo-Containment.<sup>59</sup>

Der hier vertretene Vorschlag zur Anpassung westlicher Russlandpolitik besteht in der Kombination dreier unterschiedlicher Optionen (strategische Partnerschaft light, pragmatische Kooperation, selektive oder punktuelle Konkurrenz), wobei der Grundansatz in einer – in ihren Ansprüchen reduzierten und für den Partner Russland leichter verdaulichen Partnerschaft, die deswegen, salopp formuliert, als „strategische Partnerschaft light“ bezeichnet werden kann – besteht. Wie kann dieser Ansatz in die Praxis umgesetzt werden? Diese Kernfrage kann in die folgenden Einzelfragen aufgespalten werden:

- wie kann eine „strategische Partnerschaft light“ in die Praxis umgesetzt werden, d.h. konkret: Wo gibt es Möglichkeiten, in einer größeren Anzahl wichtiger Projekte als bisher mit Russland zu kooperieren? Wie kann die bestehende Wertelücke reduziert oder überbrückt werden? In welchen Bereichen kann das bisher erreichte Niveau der Institutionalisierung ausgebaut werden?
- in welchen Bereichen ist von einer pragmatischen Kooperation auszugehen?
- in welchen Politikfeldern ergibt sich die Notwendigkeit einer kompetitiven Kooperation bzw. einer punktuellen Konkurrenz?

(1) Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit bei wichtigen und hervorgehobenen **Projekten** gibt es sowohl auf der deutsch-russischen, als auch auf der europäisch-russischen Ebene.

- So können etwa zwischen Deutschland und Russland die genannten wirtschaftlichen Kooperationsprojekte, die Energiepartnerschaft sowie die Projekte, die spezifisch russische Anliegen (Demographische Probleme, Integration von Minderheiten, Islam-Dialog bzw. Projekt eines Euro-Islam) betreffen, vorangetrieben werden;
- Herausgehobene Projekte auf europäischer Ebene könnten in der Fortsetzung der Energiepartnerschaft, der Präzisierung und Implementierung der Wege-

---

59 Aus der umfangreichen Literatur kann an dieser Stelle aus Platzgründen nur auf einige wenige Beiträge verwiesen werden. So etwa Elo, Kimmo, Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft“. Eine kurzfristige Strategie oder Handeln im Interesse Europas? In: Zukunftsforum Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 71, März/ 2006. Vgl. auch Rahr, Alexander, Geopolitischer Infantilismus, in: Internationale Politik, Nr. 7, Juli/ 2006, S. 14-20. Vgl. auch Council on Foreign Relations, Russia's Wrong Direction. What the United States can and should do, Independent Task Force Report No. 57, New York 2006.

karten in den vier Gemeinsamen Räumen und in dem Projekt eines Stabilitätspakts für den Nordkaukasus bestehen.

Möglichkeiten zu einer Reduzierung der bestehenden **Wertelücke** bestehen bestenfalls langfristig. Wenn die bestehende Wertelücke jedoch nicht in einem überschaubaren Zeitraum reduziert werden kann, dann liegt es nahe, sich auf das momentan Mögliche zu beschränken. Dies könnte durch die folgenden Schritte umgesetzt werden:

- eine Konzentration auf die verstärkte wirtschaftliche Kooperation und die damit unter Umständen verbundenen Langzeitwirkungen;
- eine moderate externe Demokratieförderung und den Ausbau und die Verbesserung der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit insbesondere auch auf der deutsch-russischen Ebene.

Zugleich gilt es, das aus der Wertelücke entstehende Konfliktpotential in den Beziehungen durch andere Ansätze zu überbrücken:

- So sollte bei den 2007 anstehenden Verhandlungen zur weiteren Gestaltung der Beziehungen zu Russland (PKA) die Erfüllung bestimmter Wertekataloge in der Praxis nicht länger als Vorbedingung gestellt werden, was keineswegs mit der Aufgabe eines Eintretens für demokratische Mindeststandards gegenüber Russland gleichzusetzen ist;
- Vielmehr sollte eine Akzentverlagerung hin zu modernisierungsrelevanten Werten (staatliche Effizienz, Bekämpfung von Korruption, Transparenz, Berechenbarkeit) vorgenommen werden;
- Eine weitere Akzentverlagerung sollte in der Konzentration auf die Forderung nach einer konsequenten und verlässlichen Einhaltung der in Zukunft eingegangenen Vereinbarungen (PKA II, 4 Gemeinsame Räume, Energiecharta) vorgenommen werden.

Um einen Werterelativismus zu vermeiden, sollte jedoch nicht darauf verzichtet werden:

- weiterhin einen kritischen politischen Dialog mit Russland zu führen und Russland zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen aufzufordern;
- Schließlich scheint es auch angezeigt, bestimmte Mindeststandards beispielsweise in Menschenrechtsfragen als Grenzmarken zu definieren, bei de-

ren Übertretung durch Russland sich das Verhältnis zwischen Europa bzw. Deutschland und Russland verschlechtern würde.

Die Möglichkeiten für eine qualitative Veränderung der bisherigen Beziehungen im Hinblick auf eine weitere **institutionelle** Anbindung Russlands an Europa wie auch den Westen müssen ebenfalls als begrenzt angesehen werden. Hier wäre allenfalls der für ca. Mitte 2007 zu erwartende WTO-Beitritt zu nennen. Dieser sollte von allen westlichen Akteuren unterstützt werden. Eine weitere Integration in westliche Organisationen (NATO, EU, ESVP) scheint derzeit unwahrscheinlich bis ausgeschlossen. Angesichts der vorhersehbaren Gefährdung durch einen zu schnellen Beitritt neuer Mitglieder aus Osteuropa (Ukraine, Georgien) zur NATO, gilt es vielmehr eine Verschlechterung der bisher erreichten Erfolge abzuwenden. Dazu sollte der NATO-Beitritt dieser Länder behutsam und keinesfalls übereilt vollzogen werden.

Eine stärkere Bindung an die EU, unterhalb eines Ausbaus der in Institutionen organisierten Zusammenarbeit, scheint allenfalls auf dem Weg der Erneuerung der vertraglichen Grundlagen für das EU-Russland-Verhältnis, einer verstärkten projekt- und sachorientierten Zusammenarbeit durch eine Implementierung der Wegekarten in den vier Gemeinsamen Räumen oder im Rahmen der ESVP, einer angemessenen Ausgestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie einer Anpassung der praktischen EU-Russland-Politik an die veränderten Bedingungen möglich. Ähnliches gilt für die NATO-Russland-Beziehungen.

(2) Der Spielraum für eine **pragmatische Kooperation** mit Russland ist abhängig von den festgestellten Positionsunterschieden in den fünf untersuchten Politikfeldern und variiert daher je nach Politikfeld. In der wirtschaftlichen Kooperation (Handelsbeziehungen, Energiepartnerschaft) ist am ehesten eine weitere Intensivierung der Kooperation möglich und wahrscheinlich. Was die Sicherheitskooperation auf globaler Ebene angeht, so scheint in diesem Bereich zumindest eine begrenzte pragmatische Kooperation, etwa bei der weiteren Zusammenarbeit in der Iran-Frage, aber auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, bis auf weiteres unabdingbar und wahrscheinlich. Ähnliches gilt im Übrigen für die Regelung regionaler Konflikte.

(3) Was die Sicherheit in der Nachbarschaft Europas und im postsowjetischen Raum angeht, so ergibt sich jedoch ein erheblicher Bedarf an einer **kompetitiven Kooperation** bzw. einer **punktuellen Konkurrenz**. Diese dürfte etwa im Falle der eingefrorenen Konflikte (Moldau, Georgien) aber auch der Ukraine oder Weißrusslands ein größeres außenpolitisches Engagement der EU und abgestufte Integrationsangebote

auch in Konkurrenz zu Russland notwendig machen. Dennoch ist eine eingeschränkte Kooperation mit Russland auch in diesem Politikfeld nach wie vor unabdingbar und sollte daher nach wie vor sowohl von europäischer, als auch von deutscher Seite gesucht werden.

Insgesamt scheint es somit durchaus Spielraum für die in der Einleitung genannte Zielvorstellung, die Gestaltung stabiler Beziehungen zur Russischen Föderation, zu geben. Allerdings ist eher ausgeschlossen, dass es sich dabei um eine echte strategische Partnerschaft handeln wird. Wahrscheinlicher ist, dass es sich dabei auch weiterhin um eine schwierige Partnerschaft handeln wird, in der die wesentlichen Fortschritte durch eine sach- und projektorientierte Zusammenarbeit – bei einem gleichzeitigen Fortbestehen teils gravierender Differenzen und Positionsunterschiede insbesondere in Wertefragen – erzielt werden. Momentan erscheint es unrealistisch, für die nähere Zukunft von einer echten, auch auf gemeinsamen Werten bestehenden, strategischen Partnerschaft zwischen Russland und der EU, aber auch zwischen Russland und der Bundesrepublik Deutschland auszugehen.

Wie dieser Zustand kommuniziert wird, steht allerdings auf einem anderen Blatt.<sup>60</sup> So spricht sowohl von deutscher wie auch von europäischer Seite einiges dafür an der Bezeichnung „strategische Partnerschaft“ festzuhalten, hat man sich doch im Koalitionsvertrag bzw. durch das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auf europäischer Ebene auf diesen Begriff festgelegt. Ein Wegfall dieses Begriffs scheint zwar in der Sache gerechtfertigt, könnte aber geeignet sein, zu hohe politische Kosten zu erzeugen, denn diese Wortwahl könnte von der russischen Seite als zu große Herabstufung und Distanzierung aufgefasst werden und reziproke Reaktionen auch jenseits der politischen Kommunikation provozieren. Alternativ könnte man daher entweder von einer „toleranten strategischen Partnerschaft“, von einer „kompetitiven strategischen Partnerschaft“ oder von einer „strategischen Kooperation“ sprechen.

---

60 Im Gegensatz zum wissenschaftlichen Sprachgebrauch ist die politische Kommunikation prinzipiell nicht im gleichen Maße auf begriffliche Präzision angewiesen, sondern häufig unschärfer und offener für Interpretationen.

## **Der Autor**

*Dr. Sven C. Singhofen*, Studium der Politikwissenschaft, Slawistik und Anglistik in Heidelberg, Swansea (GB) und Kiel, wurde 2005 an der Universität Kiel promoviert und ist derzeit als freier Publizist tätig.