

## **EU-Russland: Was bleibt von der strategischen Partnerschaft?**

**HANS-JOACHIM SPANGER**

**A**n Russland scheiden sich wieder einmal die Geister. Die Auseinandersetzungen mit Belarus über die Preisgestaltung der russischen Energielieferungen – beim Gas konnte wenige Minuten vor Neujahr 2007 eine Unterbrechung der Lieferungen abgewendet werden, beim Öl wenige Tage später nicht – haben im Westen des europäischen Kontinents erneut das Gespenst einer übergroßen Abhängigkeit geweckt. Die Ermordung der Journalistin Anna Politkowskaja in Moskau und die radioaktive Vergiftung des ehemaligen FSB-Agenten und Beresowskij-Konfidenten Aleksandr Litwinjenko in London haben zugleich den Eindruck verfestigt, dass Abhängigkeit von diesem Russland einem Flirt mit dem sibirischen Tiger gleichkommt. Es herrschen folglich alles andere als ideale Bedingungen, um mit den angestrebten Verhandlungen über ein neues Vertragswerk den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland ein neues Fundament zu verleihen.

Aktuelle vertragliche Basis der Beziehungen zwischen Russland und der EU ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Von 1992 bis 1994 verhandelt und dank des ersten Tschetschenien-Krieges erst zum 1. Dezember 1997 in Kraft getreten, läuft es 2007 nach zehnjähriger Geltungsdauer aus. Dies erfordert prinzipiell keine besondere Aufmerksamkeit, denn ohne Kündigung verlängert sich der Vertrag automatisch um jeweils ein weiteres Jahr. Nun haben aber sowohl die Union als auch Russland bekundet, ihre Beziehungen als »strategische Partner« auf eine neue und zugleich qualitativ höhere vertragliche Stufe heben zu wollen. Die Vertragsverhandlungen stellen somit eine nicht ganz unbedeutende Weichenstellung für die beiderseitigen Beziehungen dar. Zugleich aber reflektieren sie auch deren Zustand. Und hier steht es gegenwärtig nicht zum Besten, denn mit den ambitionierten Zielen korrespondiert, dass die Beziehungen zwischen der EU und Russland den wohl tiefsten Stand seit dem Kosovo-Krieg 1999 erreicht haben. Das manifestiert sich nicht allein am Veto, mit dem Polen unter Verweis auf die ausstehende Ratifizierung der Energie-Charta durch Russland sowie seinem Embargo ge-

gen Fleischimporte aus Polen die Einleitung der Verhandlungen zum 1. Januar 2007 blockierte. Es schlägt sich auch in den Differenzen des Tagesgeschäfts nieder, die in zunehmendem Maße Themen und Klima der Gipfeldiplomatie überschatten.

Es ist paradox: Je attraktiver Russland als Wirtschaftspartner der EU wird, umso schneller wächst der politische Abstand. Dabei sind die Differenzen über die innere russische Entwicklung und deren Entfernung von den gemeinsam reklamierten demokratischen Werten sowie die politischen Auseinandersetzungen über die Energiesicherheit nur zwei, wengleich die beiden herausragenden Themen. Auf sie konzentrieren sich nicht nur die aktuellen Verhandlungsbemühungen, in ihnen bündeln sich pars pro toto auch die Dilemmata westlicher Russlandpolitik. Und an ihnen wird sich das Schicksal des neuen Vertrags wie der »strategischen Partnerschaft« entscheiden.

## **Der Status quo oder das Management der Mehrdeutigkeit**

Im Partnerschaftsabkommen wie in den darauf folgenden Dokumenten und Abkommen verbinden sich auf eigentümliche Weise eine Privilegierung und Diskriminierung Russlands durch die Europäische Union. Auf der einen Seite wurde Russland als integralem Bestandteil des europäischen Kontinents ein Grundlagenvertrag angetragen, wie er mit anderen wichtigen Partnern der EU wie den USA oder der Volksrepublik China bislang nicht existiert. Er folgt in Struktur und Umfang den Europaabkommen, mit denen die EU in den 1990er Jahren ihre osteuropäischen Beitrittskandidaten ausgestattet hatte. Im Unterschied zu diesen fehlt im Partnerschaftsabkommen mit Russland, wie in den nachfolgenden mit anderen GUS-Staaten, jedoch die Beitrittsperspektive. Die umfangreichen und detaillierten wechselseitigen Kooperationsbekenntnisse weisen daher eine deutlich geringere Verbindlichkeit auf, was deklaratorisch dadurch kompensiert wird, dass mit Russland eine »strategische« und insoweit herausgehobene Partnerschaft angestrebt wird. Dies geschah und geschieht nicht in Anerkennung einer tief gehenden (wirtschaftlichen) Verflechtung oder weit reichender (politischer) Gemeinsamkeiten, sondern auf Grund des »strategischen Interesses« an der Zukunft Russlands in Europa, wie es die EU in ihrer 1999 verabschiedeten Gemeinsamen Strategie zum Ausdruck brachte. Dies wiederum findet seinen praktischen Ausdruck in einem höchst elaborierten Mechanismus des poli-

tischen Dialogs, mit halbjährlichen Gipfeltreffen, einer seit dem Petersburger Gipfel 2003 als »Partnerschaftsrat« fungierenden Clearingstelle auf Ebene der Fachminister, regelmäßigen Brüsseler Botschaftertreffen, einem parlamentarischen Kooperations-Komitee und einer Reihe von Experten-Komitees, die jenseits des 2000 eingeleiteten »Energiedialogs« auf Grund des operativen »overkills« indes nie wirklich zur Geltung kamen. Auch offenbarte der Druck, im kurzen Abstand nur weniger Monate der Öffentlichkeit konkrete Ergebnisse präsentieren zu müssen, das Risiko einer Ritualisierung der Gipfeltreffen und einer bloß noch virtuellen Politik, die viel verspricht und immer weniger hält.

War in dieser Ambivalenz zwischen Integrationsgesten und Abwehrreflexen sowie zwischen kollektiver Gleichbehandlung und privilegierter Singularisierung bereits der Keim der bis heute andauernden Konflikte zwischen Russland und der EU über die Raison ihrer Beziehungen angelegt, so ließ das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen keinen Zweifel daran, dass es sich als Instrument der marktwirtschaftlichen und demokratischen Transformation Russlands begreift und insoweit auch dessen Anpassung an den »acquis communautaire« der EU erwartet. Eine solche Harmonisierung nach den Spielregeln der EU wurde von Russland ursprünglich hingenommen, gleichsam als Passepartout zur Beförderung der eigenen wirtschaftlichen und politischen Transformationsziele. Der Stachel im Fleisch der Souveränitätsansprüche war indes schon damals spürbar und hat sich seither zur schwärenden Wunde ausgewachsen. Deutlich wurde dies bereits in den »Strategien«, die zuerst die EU und in der Folge auch Russland 1999 verabschiedeten, um ihren Beziehungen nach der Zäsur des Kosovo-Krieges wieder Profil und Momentum zu verleihen. Die Gemeinsame EU-Strategie, zugleich das erste Experiment mit dem neuen GASP-Instrument des Amsterdamer Vertrags, war ganz vom erzieherischen Geist des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens getragen, was indes nicht sehr weit trug: Auf vier Jahre angelegt, verlief sie sich bis 2004, ohne dass dies größere Aufmerksamkeit geweckt hätte. Russlands Antwort war zwar auf zehn Jahre angelegt, entfaltete aber auch keine größere Wirkung. Jedoch steckte die russische Strategie nach den Erfahrungen mit dem westlichen Unilateralismus auf dem Balkan sehr viel deutlicher die Differenzen zur EU ab. Sie schlugen sich in Wendungen nieder wie jener, dass Russland nach innen wie außen seine Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bewahren müsse, dass die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU dem strategischen Ziel diene, dem NATO-Zentrismus in Europa entgegenzuwirken und dazu beitragen

solle, Russlands führende Rolle innerhalb der GUS zu konsolidieren. Auch habe jegliche Harmonisierung unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit russischer Gesetzgebungsverfahren und seines Rechtssystems sowie unter Wahrung der eigenen Normen und Standards zu erfolgen.<sup>1</sup>

Bekräftigung fanden die russischen Ansprüche einer privilegierten Behandlung durch die EU auch in Gestalt der »Road Maps«, mit denen im Mai 2005 die Kooperation in den vier Räumen der Wirtschaft, der Freiheit, Sicherheit und Justiz, der äußeren Sicherheit sowie der Forschung, Bildung und Kultur abgesteckt wurden. Als kurz- und mittelfristiges Instrument der Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens konzipiert, traten diese de facto an dessen Stelle. Im Zuge der russischen Ablehnung, von der Ukraine bis Marokko unterschiedslos unter die 2003 aufgelegte neue Nachbarschaftspolitik der EU subsummiert zu werden, bekräftigten auch sie, dass Russland in den EU-Außenbeziehungen einen Status sui generis einnimmt. Angesichts der wechselseitigen Integrationsblockade durch die Moskauer Harmonisierungs- und die Brüsseler Erweiterungsverweigerung bleiben dessen Koordinaten gleichwohl unbestimmt, mit Folgen auch für die in den Road Maps avisierte Kooperation.<sup>2</sup> So wurde das zwischen beiden Seiten kontroverse Thema der Demokratie, im Partnerschafts- und Kooperationsabkommens noch prominenter roter Faden, nur beiläufig im zweiten Raum gestreift und zudem über Bekenntnisse zu Souveränität, Sicherheit und Gleichheit konditioniert, die von der EU eingeforderte Bearbeitung der »eingefrorenen Konflikte« in der GUS beschränkt sich auf vertraute Prinzipienklärungen, und selbst im Wirtschaftsraum verlieren sich konkrete Vorhaben – im PKA wurde immerhin noch eine Freihandelszone in Aussicht genommen – in einer Unzahl rhetorischer Kooperations- und Dialogverpflichtungen.

Ein weiteres Kooperationsfeld erschließt sich mit TACIS, dem EU-Programm zur technischen Zusammenarbeit mit den Staaten der GUS. Hier werden mit EU-typischem bürokratischen Aufwand in mehrjährigen Länderstrategie-Papieren sowie zweijährigen nationalen Umsetzungsprogrammen die Harmonisierungspostulate des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens praktisch ausgefüllt, wenn auch mit deutlich sinkendem

---

1. Hier zitiert nach der Version der Homepage der Delegation der Europäischen Kommission in Russland, [www.eur.ru](http://www.eur.ru).

2. Michael Emerson, EU-Russia. Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy, Brüssel (CEPS Policy Brief, Nr. 71) Mai 2005, S. 4.

Einsatz: So gingen die Mittel der EU seit Beginn des Programms im Jahre 1991 von über 200 Millionen Euro auf heute kaum mehr 60 Millionen Euro kontinuierlich zurück. Und auch wenn sich das Förderinstrument seit 2007 ebenfalls aus der Nachbarschaftspolitik ableitet, so hat die russische Seite angesichts des damit verbundenen Ressourcentransfers bisher jenseits der beständigen Klagen über bürokratische Verfahren, die Selbstbedienung westeuropäischer Consultants und mangelnden Ertrag kaum Vorbehalte geltend gemacht. Tatsächlich scheint es bei der Harmonisierung der Normen und Standards auf russischer Seite eine Art »Two-Level-Game« zu geben: Während sich die politische Klasse darin gefällt, offiziell auf Gleichheit und Gleichwertigkeit zu pochen, was einseitige Anpassungen von vornherein ausschließt, werden diese auf der technischen Ebene klammheimlich vollzogen.<sup>3</sup> Hier tun die russische Integration in den Weltmarkt und die Aufnahmebedingungen zur Welthandelsorganisation ein Übriges. Allerdings gibt es auch auf dieser technischen Ebene gegenüber der EU Vorbehalte, die etwa die Agrar- und die Arbeitsmarktpolitik betreffen sowie die Ökologie oder die Sozialstandards. Sie sind so manchem neoliberalen Ökonomen in der Moskauer Administration durchaus ein Dorn im Auge – eine Dimension, die bei der Fixierung auf die Phantomschmerzen der gescheiterten Weltmacht oder auf die vermeintlich sowjetischen Prädispositionen im KGB-Umfeld des russischen Präsidenten leicht aus dem Blick gerät, aber auch in auffälligem Kontrast zum wachsenden Etatismus der russischen Energiepolitik steht.

## Ein neuer Vertrag?

Wenn am 30. November 2007 das aktuelle Partnerschaftsabkommen ausläuft, stehen vertragstechnisch verschiedene Optionen zur Verfügung: Es kann gekündigt oder (automatisch um jeweils ein Jahr) verlängert werden, oder es kann durch ein ergänztes Dokument, resp. einen völlig neuen Vertrag ersetzt werden. Hier ist die Grundsatzentscheidung gefallen, denn beim Moskauer Gipfel am 25. Mai 2006 verständigten sich Russland und die EU, einen neuen Grundlagenvertrag anzustreben. Dieser soll, insoweit besteht prinzipiell Konsens, die Qualität einer

---

3. Michael Emerson, Fabrizio Tassinari, Marius Vahl, A New Agreement between the EU and Russia: Why, what and when?, Brüssel (CEPS Policy Brief, Nr. 103), Mai 2006, S. 5 f.

»strategischen Partnerschaft« zum Ausdruck bringen. Was genau dies bedeutet und welche vertraglichen Regularien dem angemessen sind, ist dagegen weit weniger klar, weder zwischen den Verhandlungspartnern noch bei diesen selbst.

Die russische Grundposition hat Wladimir Putin im Vorfeld des EU-Russland-Gipfels von Helsinki im November 2006 wie folgt umrissen: »Unseres Erachtens muss dies ein knappes, politisch gewichtiges und zukunftsorientiertes Dokument sein, in dem die Ziele und Mechanismen einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU festgelegt werden.« Außerdem plädierte er dafür, dass keine Bereiche von der »gleichberechtigten strategischen Partnerschaft« ausgespart werden dürfen und dieser »gemeinsame Bestrebungen und Werte« zugrunde liegen müssen – letzteres, wie er betonte, unter angemessener Berücksichtigung der »historisch entstandenen Vielfalt der einheitlichen europäischen Zivilisation«. Dabei stehen für ihn zwei praktische Ziele im Mittelpunkt: die Bildung eines »einheitlichen Wirtschaftsraums« sowie die Gewährleistung einer freien Bewegung der Bürger.<sup>4</sup>

Auch von Seiten der EU wird die Notwendigkeit betont, die Beziehungen mit Russland mit einem neuen Rahmenvertrag »substanziell aufzuwerten« – durch »ein gemeinsames Projekt für unsere strategische Partnerschaft«, so die EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner am 23. Oktober 2006 in Moskau.<sup>5</sup> Dabei soll das neue Abkommen das gesamte Feld der Kooperationsbeziehungen mit Russland abdecken. Allerdings will sich die EU besonders auf die Vertiefung des Handels sowie auf die Energiebeziehungen konzentrieren, letzteres durch »ausgewogene und wechselseitig bindende« Verpflichtungen, wie es im Oktober 2006 aus Anlass des informellen Energie-Gipfels mit Russland in Lahti hieß.<sup>6</sup> Auch soll sich im neuen Abkommen die Verpflichtung auf gemeinsame Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat finden;<sup>7</sup> dies verbunden mit der Idee, dass bei Nichtbeachtung das Abkommen auch einseitig ausgesetzt werden könne.

---

4. Wladimir Putin, »Neue Möglichkeiten für alle Europäer«, *EAZ*, 22. November 2006, S. 12.

5. Rede am MGIMO, 23. Oktober 2006, *SPEECH/06/623*.

6. Vgl. dazu Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council: »External energy relations – from principles to action«, Informal European Council, Lahti, 20. Oktober 2006, S. 4.

7. Vgl. dazu die Presseerklärung der Europäischen Kommission über ihre Verhandlungsstrategie mit Russland, Brüssel, 3. Juli 2006, *IP/06/910*.

Die Rhetorik der »strategischen Partnerschaft« verschleiert, dass sich dahinter sehr unterschiedliche und im Zweifel auch kontroverse Verhandlungskonzepte und Zielvorstellungen verbergen. Auf russischer Seite manifestiert sich der strategische Charakter der Beziehungen mit der EU in dem Postulat, Russlands Gleichheit und Gleichberechtigung zu sichern, wenn auch unter Aussparung seiner »domaine réservé« in der GUS. Insoweit besteht in Moskau Konsens. Dieser verliert sich jedoch schnell, wenn das strategische Ziel in den Blick genommen wird. Welchen Platz Russland künftig in Europa und in der Welt einnehmen soll, wird in Moskau prominent debattiert und auch für die Verhandlungsstrategie mit der EU ist diese Frage zentral. Und hier finden sich alle denkbaren Varianten zwischen einer europäischen und einer asiatischen Orientierung, zwischen Welt- und Regionalmachtambitionen, zwischen Integration und Dissoziation. Entsprechend vielfältig sind die Verhandlungsideen, wobei es zur offiziellen Entscheidung, die Beziehungen mit der EU vertraglich aufwerten zu wollen, im Wesentlichen zwei Lesarten gibt.

Für die modernisierungsorientierten Anhänger der europäischen Orientierung, zusammengeslossen in der Vereinigung für Europastudien, misst sich Gleichberechtigung weniger an diplomatischen Symbolen einer Gleichheit zwischen der EU und Russland, als an einer Aufwertung Russlands im Kosmos der EU-Integrationsabstufungen. Gefordert wird daher in Analogie zu den Europaverträgen ein besonderes »Assoziationsabkommen«, in das nicht nur die vier Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Personen und Kapital) aufgenommen werden, sondern prinzipiell auch eine Integrationsperspektive. Diese ist nicht operativ als aktuelles Ziel zu verstehen, sondern als notwendige Flankierung der Bemühungen um eine demokratische Ordnung, zumal nur dann die EU-Appelle glaubwürdig und zielführend seien. Das schließt die erklärte Bereitschaft zur Harmonisierung ein, denn als Maßstab der Gleichberechtigung gilt nicht Russlands multipolar begründete Unabhängigkeit gegenüber der EU, sondern seine wirtschaftliche und politische Modernisierung im Sinne der Errungenschaften, wie sie die Union verkörpere.<sup>8</sup>

Anders bei den statusorientierten Anhängern der europäischen Richtung, die im Moskauer politischen Establishment weit prominenter vertreten sind. Für sie ist eine Assoziierung Russlands kein Thema, da dies

---

8. Vgl. Nadezhda Arbatova, »Russia-EU Quandary 2007«, in: *Russia in Global Affairs*, Jg. 4, Nr. 2, 2006, S. 100–110.

der »außenpolitischen Nomenklatur« der EU folge und bedeute, dass sich Russland deren bürokratischem Design unterwerfe: »Russland würde freiwillig einen Status als »jüngerer Partner« beziehen und damit zum Objekt von Inspektionen und Instruktionen werden.« Gefordert sei vielmehr eine »genuine Integration« in Gestalt einer Allianz, die »gleiche Rechte« sowie ein »fundamental neues Vertrauen« sichere, Russlands »spezielle Rolle in Europa und in der Welt« zum Ausdruck bringen müsse und eine nur »selektive Integration in jenen Wirtschaftsbereichen vorsieht, die beiden Seiten tatsächliche Vorteile bringen können«. Dies geschieht am besten in Gestalt eines Vertrags, der die »Strategische Union« zwischen beiden Seiten festschreibe und dabei eine »exzessive Betonung« der Harmonisierung vermeide. Sie wird zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, muss sich aber auf jene Bereiche beschränken, die Russlands staatliche Souveränität nicht beeinträchtigen.<sup>9</sup>

Dies reflektiert nicht nur das Bemühen, die außenpolitische Autonomie Russlands als eigenständigem Zentrum zu sichern, ist doch Russland, wie Außenminister Lawrow unlängst formulierte, »vielleicht erstmals in seiner Geschichte« dabei, seine nationalen Interessen »in vollem Umfang wahrzunehmen« – unter Nutzung »aller seiner Wettbewerbsvorteile«.<sup>10</sup> Es bringt aber auch das fortgesetzte Unbehagen – und bisweilen gar Unverständnis – zum Ausdruck, mit dem Moskau dem Multilateralismus sui generis der EU begegnet. Schon bei Putin findet sich der einschränkende Hinweis, dass das »Entwicklungstempo unserer Beziehungen« auch davon abhängt, ob die EU »eine vorwiegend zwischenstaatliche Vereinigung bleibt oder ob sie übernationale Funktionen bekommt«.<sup>11</sup> Wo hier Russlands Präferenzen liegen, ist angesichts seines beständigen Rekurses auf den Bilateralismus unschwer auszumachen. Eine Mitwirkung an den EU-Entscheidungsverfahren, etwa nach dem Muster des NATO-Russland-Rats mit erweiterter Kompetenz, würde den Moskauer Vorstellungen künftiger politischer Konsultationsmechanismen daher am ehesten entsprechen. Ein bilateraler Mechanismus mit den (wichtigsten) Mitgliedstaaten, bevor die EU Beschlüsse fasst, die seine Interessen berühren, wäre das Minimalziel.

---

9. Timofei Bordachev, »Toward a Strategic Alliance«, in: *Russia in Global Affairs*, Jg. 4, Nr. 2, S. 113, 115f, 118.

10. »Vystuplenie Ministra inostrannyh del Rossii S. V. Lavrova na xv. Assamblee Soveta po vnešnej i oboronnoj politike«, abgedruckt in: *mid.ru* (17. März 2007).

11. Wladimir Putin, »Neue Möglichkeiten für alle Europäer«, *FAZ*, 22. November 2006, S. 12.



Solche Vorstellungen der russischen Seite lassen die EU um die Integrität ihrer Entscheidungsverfahren fürchten, zumal ihre Flexibilität angesichts der Dissonanzen ihrer Mitglieder in der Russlandpolitik nicht übermäßig ausgeprägt ist, was die Partner im Westen wie im Osten der Union durchaus in ihr Kalkül einzubeziehen wissen. So ist Donald Rumsfelds Unterscheidung zwischen dem »alten« und dem »neuen« Europa auch in Moskau sehr geläufig. Dabei weisen (historische) Ursachen und (aktuelle) Wirkungen zwar auf die virulenten Abgrenzungs-bemühungen der osteuropäischen EU-Neumitglieder, doch lässt auch Russland kaum eine Gelegenheit verstreichen, Öl ins Feuer der Leidenschaften zu gießen. Es ist daher nicht so sehr verwunderlich, dass sich mit Polen das prominenteste der EU-Neumitglieder Ende 2006 der Erteilung des PKA-Verhandlungsmandats verweigert hat – ohne allerdings von anderen nennenswerte Unterstützung zu erfahren.

Zwei Bedingungen formulierte die polnische Regierung. Zum einen forderte sie von Russland die Ratifizierung der Energiecharta, was insofern ungewöhnlich war, als die EU-Kommission angesichts der russischen Weigerung deren Substanz zum Gegenstand der Verhandlungen über den neuen Partnerschaftsvertrag machen wollte. Offenbar sah Warschau eine Gelegenheit, auf diese Weise seiner Forderung nach einer »solidarischen Energiepolitik« der EU Nachdruck zu verleihen, nachdem es die deutsch-russische Ostsee-Pipeline nicht verhindern konnte – nach Auffassung des polnischen Verteidigungsministers Sikorski immerhin dem Molotow-Ribbentrop-Pakt vergleichbar. Dass sich diese Haltung auch der identitätsstiftenden doppelten Abgrenzung gegenüber Deutschland und Russland verdankt, von der die gegenwärtige polnische Führung inspiriert ist, mag verstärkend gewirkt haben. Zum anderen forderte Warschau eine Aufhebung des russischen Importverbots für Fleischwaren aus Polen, gegen das alternativ die EU ihrerseits Sanktionen verhängen sollte.<sup>12</sup> Zwar hat die EU in Gestalt ihres Kommissionspräsidenten den russischen Einfuhrstopp, der Anfang 2006 gemeinsam mit der Ukraine verhängt worden war, als »unverhältnismäßig« zurückgewiesen; das konnte die russische Seite jedoch nicht beeindrucken. Diese drohte vielmehr an, nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum 1. Januar 2007 ein generelles Einfuhrverbot aus der EU zu verhängen und machte

---

12. Vgl. *FAZ*, 16. November 2006, S. 6, worauf der russische EU-Beauftragte Sergej Jastrschemskij die sybillinische Frage aufwarf, ob diese EU-Sanktionen vielleicht auch den Bezug russischer Energieträger erfassen sollten.

dabei Schutzmaßnahmen gegen die Schweinepest auf dem Balkan geltend.<sup>13</sup> Dazu kam es nicht, doch widerstand das Embargo gegen Polen geraume Zeit auch den intensiven Vermittlungsbemühungen der EU.

Dieses Junktim hat die polnische Regierung auch auf dem Helsinki-Gipfel Ende November 2006 und darüber hinaus aufrecht erhalten und damit verhindert, dass der ursprünglich geplante Startschuss für die Verhandlungen gegeben werden konnte.<sup>14</sup> Angesichts des ohnehin verspäteten und nunmehr weiter verzögerten Verhandlungsbeginns ist in der Praxis entschieden, dass es nach Ablauf des gültigen Partnerschaftsabkommens vorläufig keinen neuen Vertrag geben wird – dafür reicht schlicht die Zeit nicht. Darüber hinaus sind auch die zentralen Fragen nach dem Inhalt nicht geklärt – und hier treffen zunehmend divergierende Positionen aufeinander, die langwierige Verhandlungen erwarten lassen und den Konsens innerhalb der EU auf weitere Belastungsproben stellen.

## Getrennte Werte versus gemeinsame Interessen?

Auch in einem ganz elementaren Sinne unterscheiden sich beide Seiten bei der Regelung ihrer Beziehungen: Für Russland sind die Ziele entscheidend, für die EU die Instrumente. Während in der russischen Debatte die Hauptfrage ist, wie die Beziehungen mit der EU und deren vertragliche Gestalt in Einklang mit dem – nach wie vor ungeklärten – Selbstverständnis und den Ansprüchen an die internationale Rolle Russlands gebracht werden können, ist es bei der EU umgekehrt. Im Sinne ihrer funktionalistischen Tradition vertraut sie auf die normative Kraft und die sozialisierende Wirkung der kleinen Verflechtungs- und Harmonisierungsschritte, die bisweilen beinharte Vertretung eigener Interessen eingeschlossen. Grundsätzlich setzt daher bei ihr eine »strategische Partnerschaft« keine gemeinsamen Werte voraus, sondern dient dazu, diese zu erreichen. Gleiches gilt für das gemeinsame Bekenntnis zu demokra-

---

13. Dass Moskau solche Maßnahmen nicht nur gegenüber schwächeren Partnern wie Moldawien und Georgien, sondern auch gegenüber gewichtigen durchzustehen bereit und in der Lage ist, hatte die russische Regierung zuvor im Falle der USA demonstriert, als die russischen Veterinärkontrollen amerikanischer Hähnchenschenkel über Monate das letzte Hindernis für die Einwilligung Washingtons zur Aufnahme Russlands in die Welthandelsorganisation darstellten.

14. Vgl. »Vorerst keine Verhandlungen der EU mit Russland«, in: *FAZ*, 22. Dezember 2006, S. 2.

tischen Werten, das bei allen Defiziten wie weiland beim Dritten Korb der KSZE als Referenz für den offiziellen wie den transnationalen politischen Dialog zu dienen vermag.

Nun hat allerdings die zunehmend enge Kooperation mit der EU in Russland bislang keine demokratische Transformationsdynamik auszulösen vermocht. Im Gegenteil dominieren in der westlichen Wahrnehmung ausgesprochen pessimistische Urteile. Die Schwächung demokratischer Institutionen, der Griff des Kreml nach den Perlen der russischen Wirtschaft, der Einsatz der Energieressourcen als politische Waffe, die Unterdrückung freier Medien, die Einmischung in den Nachbarländern oder auch die bürokratische Kontrolle der Nichtregierungsorganisationen verdichten sich zu einem Gesamteindruck, der in grellen Farben gezeichnet mit demokratischen Werten kaum mehr in Einklang zu bringen ist. Der Umgang mit einem solchen Partner strapaziert nicht nur das Selbstverständnis der EU und ihrer Mitglieder, es sind auch Zweifel an der bislang verfochtenen funktionalistischen Logik entstanden. Und es werden deutlicher die Differenzen zwischen jenen sichtbar, die einen durch die Wahrung demokratischer Werte konditionierten Ansatz favorisieren (die osteuropäischen Neumitglieder, Dänemark, Holland und zunehmend auch Großbritannien) und jenen, denen es um die gemeinsamen Interessen in einer strategisch ausgerichteten Allianz geht (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien). Solche Differenzen konnten in der Vergangenheit erfolgreich moderiert werden, auch wenn sich die Kommission schon früher genötigt sah, demokratische Kohärenz anzumahnen – so etwa nach der »carte blanche«, die Silvio Berlusconi im Herbst 2003 auf dem Gipfel in Rom dem russischen Präsidenten für seine autoritären Verdienste ausstellte.<sup>15</sup> In der öffentlichen Debatte zu den Leitlinien der Russlandpolitik indes erschien die Auseinandersetzung zwischen Werten und Interessen als das herausragende Hindernis – bis hin zu der Frage, ob eine »strategische Partnerschaft« mit Russland überhaupt noch möglich und sinnvoll sei.

Zwei grundlegende Reports aus dem Jahre 2006 bringen diese Differenz paradigmatisch auf den Punkt: der Report »Engaging with Russia« der Trilateralen Kommission<sup>16</sup> und der Report »Russia's Wrong

---

15. Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia, COM (2004) 106 vom 9. Februar 2004.

16. Robert Lyne, Strobe Talbott, Koji Watanabe, »Engaging with Russia. The Next Phase«. A Report to the Trilateral Commission, Washington et al. 2006.

Direction« des New Yorker Council on Foreign Relations.<sup>17</sup> Dieser wendet sich zwar an die US-Regierung, doch ist seine Argumentation auch in Europa geläufig, und zudem hält er angesichts des überwältigenden autoritären Trends in Russland nunmehr die Bedingungen für gegeben, einen transatlantischen Konsens herzustellen. Sie bringen ganz unterschiedliche Intentionen, Begründungen und Alternativen zum Ausdruck und verdeutlichen damit die Dilemmata, vor denen jede Russlandpolitik steht.<sup>18</sup>

Zwar sprechen sich beide Reports übereinstimmend dafür aus, das Ziel einer »strategischen Partnerschaft« fallen zu lassen und sich auf jene Kooperation zu beschränken, die gegenwärtig möglich sei: »pragmatisch« oder »praktisch« im ersten, »selektiv« im zweiten Fall. Doch schon bei der Begründung gibt es gewichtige Unterschiede. Im Trilateralen Report wird »strategische Partnerschaft« an gemeinsame Werte und ein daraus resultierendes »Niveau des Vertrauens und der Übereinstimmung« gebunden, das gegenwärtig zwischen Russland und der EU nicht bestehe. Um der Gefahr zu entgehen, darüber die eigenen Werte zu kompromittieren, sollten sich beide daher auf praktische Kooperation im Sinne gemeinsamer Interessen konzentrieren: »Im Verlauf der Zeit kann diese Kooperation zu einer Konvergenz der Werte beitragen. Europa darf Werte nicht aufgeben; es muss aber die Vorspiegelung von Werten aufgeben. Aktuell gilt praktisches Engagement, strategische Partnerschaft bleibt die Hoffnung der Zukunft«.<sup>19</sup> Der Council-Report verwirft die »strategische Partnerschaft« dagegen, weil Kooperation die Ausnahme geworden sei, nicht die Norm, und Partnerschaft daher nicht länger ein realistisches Ziel darstelle: Die eigentliche Herausforderung sei, wie »selektive Kooperation« – und »selektive Opposition« – so dosiert werden können, dass mit ihnen »wichtige internationale Ziele« erreicht werden.

Während der Trilaterale Report für die kooperative Wahrnehmung gemeinsamer Interessen plädiert, um so sukzessive auch gemeinsame Werte entstehen zu lassen, sind für den Council-Report umgekehrt die

---

17. »Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do.« Report of an Independent Task Force, sponsored by the Council on Foreign Relations, New York, März 2006.

18. Was indes Strobe Talbott nicht daran hinderte, an beiden Reports mitzuwirken – ohne wie andere Mitglieder der Council-Kommission durch ein Minderheiten-votum seinen Dissens zum Ausdruck zu bringen.

19. Lyne et. al., *op. cit.*, S. 118.

Werte der entscheidende Maßstab, aus denen gemeinsame Interessen und damit auch Kooperationschancen erwachsen. Ihnen müssten die westlichen Regierungen »weit mehr Gewicht einräumen – öffentlich wie privat«, denn die innere Entwicklung – als Synonym für die vom Westen proklamierten Werte – entscheide darüber, wie sich Russland nach außen verhalte und damit die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen ermögliche. Dies verbindet sich mit einer ebenso klaren wie eindimensionalen Diagnose, denn auch wenn sich Wirtschaft und Gesellschaft in Russland allmählich modernisieren, entferne sich die russische Politik angesichts der »extrem negativen« Bilanz der vergangenen fünf Jahre immer weiter vom »modernen demokratischen Mainstream«. Die Autoren des Trilateralen Reports beklagen im Unterschied dazu die alte russische Unübersichtlichkeit und verweisen auf die eklatanten Widersprüche innerhalb Russlands, für die Putin das beste Beispiel sei. Dies mache ein nüchternes und ausgewogenes Urteil nahezu unmöglich und verbiete zudem, das Land allein durch ein westliches Prisma zu betrachten.

So unterschiedlich die Diagnose, so konträr die Rezepte. Im Bewusstsein, dass äußerer Einfluss in seiner Wirkung begrenzt bleiben muss, und um Russland auf dem Weg in die »Familie der demokratischen Nationen« zu halten, plädiert der Trilaterale Report über die pragmatische Kooperation hinaus für eine weitergehende Verflechtung, im Sinne einer notwendigen »langfristigen Vision« gar für die Perspektive einer Mitgliedschaft Russlands in NATO und EU. Der Council-Report will dagegen mit seiner angemahnten Demokratisierungsrhetorik wie den praktischen Vorschlägen in einer konfrontativen Wende Russland in die vom Westen gezogenen Grenzen verweisen: Gefordert wird eine Beschleunigung der Integration postsowjetischer kooperationswilliger Staaten in den Westen; mehr Unterstützung speziell für Organisationen, die sich (nach dem Muster der farbigen Revolutionen) demokratischer Wahlen annehmen und eine de facto Wiederbelebung der G7.

In der Moskauer politischen Klasse sind beide Reports auf Vorbehalte gestoßen; unter jenen politischen Kräften, die gemeinhin als demokratische Opposition firmieren, haben sie unterschiedliche Adressaten gefunden. Garri Kasparow etwa, der Vorsitzende des »Komitees 2008: Freie Wahlen«, liegt ganz auf der Linie des Council-Reports. Mit Verweis auf Ronald Reagans harte Linie gegenüber der Sowjetunion und mit dem Prinzipialismus der damaligen Bürgerrechtsbewegungen fordert auch er, dass der Westen seine »Menschenrechtsrhetorik ernst nehmen« müsse, indem er »unmissverständlich« klar mache, »dass Russlands Status als

Handels- und Sicherheitspartner sowie als G8-Mitglied in Frage steht, wenn es seinen Niedergang zu einer Diktatur fortsetzt«. <sup>20</sup> Ganz anders dagegen Grigorij Jawlinskij, der Vorsitzende der liberalen Partei Jabloko, der sich ähnlich wie der Trilaterale Report gegen westliche Verweigerung wehrt und die Ausarbeitung eines »langfristigen Programms der strategischen Kooperation mit Russland« einfordert. Dieses müsse zu einer »wirklichen Union der Menschen, Märkte, Kulturen und Systeme« führen, was demokratische Veränderungen in Russland ebenso einschließe wie eine prinzipielle Absage gegen Versuche, Russland als separaten Pol zu stigmatisieren. <sup>21</sup>

Das Dilemma der Russlandpolitik ist, dass beide skizzierten Positionen aus unterschiedlichen Perspektiven ein relevantes Problem ansprechen. Die Verfechter ungeschmälerter Grundsätze müssen erklären, wie in einer »à la carte-Partnerschaft« gemeinsame Interessen wahrgenommen werden können, wenn gleichzeitig öffentlich Abgrenzung propagiert wird – die gängige Kritik des klassischen Realismus und ein Muster dessen, was im Kalten Krieg als »antagonistische Kooperation« unter dem Nuklearschirm firmierte. <sup>22</sup> Umgekehrt lassen sich Umfang und Geltungsbereich gemeinsamer Interessen kaum trennscharf von den politischen Werten isolieren: Je weiter diese auseinander klaffen, umso kleiner wird nolens volens die Schnittmenge gemeinsamer Interessen. Dafür bietet die Energiepolitik einiges Anschauungsmaterial.

Diesem Dilemma entzieht sich bislang allein die Wirtschaft, doch beschränkt sie sich auf die exklusive Wahrnehmung ihrer partikularen Interessen, auch wenn diese immer wieder politisch verallgemeinert werden. Während in der Politik dies- und jenseits des Atlantik die Auseinandersetzung zwischen Engagement und Disengagement wogt, ist die Wirt-

---

20. Garry Kasparov, »What's bad for Putin is best for Russians«, *International Herald Tribune*, 10. Juli 2006, S. 6. Ähnlich Andrej Ilarionow, der mit dem Argument, dass der russischen Führung die implizite Akzeptanz ihrer autoritären Politik verweigert werden müsse, die westliche Teilnahme am G8-Gipfel in St. Petersburg in Frage stellte, »Should Russia belong to this club?«, *IHT*, 19. April 2006, S. 8.

21. Grigory Yavlinsky, »We need each other«, *IHT*, 13. Juli 2006, S. 6.

22. Nikolas K. Gvosdev, Dimitri K. Simes, »Rejecting Russia?«, in: *The National Interest*, Sommer 2005. »And those politicians and pundits arguing for the United States to take a harder line against Moscow must either demonstrate that Russia's help is not all that important in coping with major threats to U.S. security, or otherwise explain how the United States can ignore Russian concerns, publicly poke Moscow in the eye, and still obtain a sufficient accommodation of American priorities.«

schaft längst entschieden, weil sie – zumindest kurzfristig – ganz handfest erfährt, dass allein Engagement Chancen eröffnet, und dies in beachtlichen Größenordnungen. Das Paradebeispiel optimistischer Erwartungen ist immer noch die Goldman-Sachs-Studie vom Oktober 2003, in der prognostiziert wird, dass Russland 2018 Italien, 2024 Frankreich und 2028 Deutschland ökonomisch überholen werde.<sup>23</sup> Angesichts solcher Aussichten pochen sie auf das »enorme Potenzial« der EU-Russland-Beziehungen, das immer noch stark unterschätzt werde. Zwar mahnen auch die Vertreter der Wirtschaft immer wieder strukturelle Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas in Russland an, doch nur, um das schon jetzt beträchtliche Wachstumspotenzial des »Kraftwerks« im beiderseitigen Interesse weiter zu steigern.<sup>24</sup>

## **Energiesicherheit mit oder gegen Russland?**

Neben der ungeklärten Frage, wie mit den Wertedissonanzen umzugehen ist, hat sich seit der russisch-ukrainischen Energiekrise zum Jahreswechsel 2005/2006 die Energie für die EU immer nachdrücklicher in den Mittelpunkt ihrer Beziehungen mit Russland geschoben. Galt Russland bis dahin als Lösung eines für die EU gewichtigen Versorgungs- und Importproblems, so wird seither der Eindruck genährt, als sei Russland das eigentliche Problem. Die Folge: Auch in diesem quantitativ und qualitativ besonders dichten Kooperationsfeld wachsen in einem atemberaubenden Tempo Abstand und Spannungen. Zwar sind sich beide Seiten im Ziel sicherer Energiebeziehungen einig, doch verfolgen sie zunehmend unterschiedliche Strategien, die auch in anderen Teilen der Welt angesichts unterschiedlicher Interessen von Konsumenten und Produzenten nicht untypisch sind. Während die EU den Wettbewerb stärken und dazu nationale Grenzen ebenso beseitigen will wie nationale Monopole, geht Russland den umgekehrten Weg einer Konsolidierung seiner Energieförderung in wenigen Großunternehmen, die über staatliche Mehrheitsbeteiligungen zudem direkt öffentlicher Kontrolle und Steuerung unterworfen werden. Diese konträre Ausgangslage wird

---

23. Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, »Dreaming with BRICs: The Path to 2050«, Goldman Sachs (Global Economic Paper, Nr. 99), 1. Oktober 2003.

24. Seizing the Opportunity. Taking the EU-Russia relationship to the next level. European Round Table of Industrialists, Mai 2006.

weiter kompliziert, da die EU überhaupt erst einmal eine gemeinsame Energiepolitik durchsetzen muss und damit die bislang exklusiv bilateralen Beziehungen russischer Produzenten mit europäischen Versorgern einer gemeinsamen Regulierung unterwerfen würde. Und sie muss sich darüber verständigen, welchem der konträren Denkansätze sie in ihrer Energieaußenpolitik folgen will, einer von Polen favorisierten »Energie-NATO« oder der von Deutschland dagegen gehaltenen »Energie-OSZE«.

Es geht folglich im ersten Schritt um die Herstellung eines »gemeinsamen Verständnisses« über die Prinzipien der Energiepartnerschaft sowohl innerhalb der EU als auch mit Russland, was sich schon an einer so elementaren Frage wie der Handhabung des Energiecharta-Vertrages als ausgesprochen schwierig erwiesen hat. Zu Beginn der 1990er Jahre mit begleitenden Transitprotokollen abgeschlossen, folgt der Vertrag im Wesentlichen den Regeln der Welthandelsorganisation und bestimmt etwa die rechtliche Gleichstellung in- und ausländischer Unternehmen, den Zugang zu den Leitungssystemen sowie internationale Streitschlichtungsverfahren. Von Russland zwar abgeschlossen, aber nie ratifiziert, gilt die Energiecharta ähnlich wie die »Production Sharing Agreements« zur Erschließung neuer Energievorkommen in Moskau heute als Beispiel jener asymmetrischen Verträge, wie sie nur in den Turbulenzen der 1990er Jahre abgeschlossen werden konnten.

Da der EU bewusst ist, dass der Energiecharta-Vertrag und insbesondere die Transitprotokolle von Russland – wie übrigens auch von anderen Energieproduzenten wie Norwegen – auch künftig in der vorliegenden Form nicht ratifiziert werden, sucht sie nun die wesentlichen Prinzipien in das neue Partnerschaftsabkommen aufzunehmen. Generell sollen die neu zu verhandelnden Verpflichtungen den Grundsätzen der Reziprozität, des fairen und gleichen Zugangs sowie gleichen Bedingungen für die beteiligten Seiten folgen, wobei den Prinzipien des Marktes sowie den relevanten Prinzipien des Energiecharta-Vertrages besondere Beachtung zu schenken sei.<sup>25</sup> Von russischer Seite ist dies als Versuch, der

---

25. Vgl. dazu Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council: »External energy relations – from principles to action«, Informal European Council, Lahti, 20. Oktober 2006, S. 4. Ähnlich auch in dem Strategiepapier der EU-Kommission zur »Energiepolitik für Europa« vom 10. Januar 2007, Communication from the Commission to the European Council. »An Energy Policy for Europe«, Brussels, in der Fassung vom 3. Januar 2007.



Energiecharta gleichsam durch die Hintertür Geltung verschaffen zu wollen, bislang zurückgewiesen worden.

Ein weiterer ordnungspolitischer Konflikt bahnt sich über einen neuen Vorstoß an, den die EU-Kommission am 10. Januar 2007 mit ihrer Energiestrategie zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem europäischen Markt initiierte: der eigentumsrechtlichen Trennung von Produktion und Netzbetrieb bei den Energieversorgern der EU. Dies soll, wie die Kommission im November 2006 auf dem Gipfel mit Russland in Helsinki kundtat, auch auf den russischen Monopolisten Gasprom Anwendung finden, dessen Ambitionen, Anteile an Versorgungsunternehmen und Netzen innerhalb der EU zu erwerben, damit ein wirkungsvoller Riegel vorgeschoben würde. Bislang konnte die russische Seite mit dem Anreiz operieren, im Gegenzug den westlichen Unternehmen Anteile an ihren Erschließungsvorhaben zu offerieren, auch wenn diese heute nur mehr als Juniorpartner akzeptiert werden. Interdependenzen, wie sie auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit immer wieder angemahnt werden, lassen sich so jedenfalls nicht herstellen.

Entgegen der von Kommissionspräsident Barroso in Helsinki selbstbewusst geäußerten Erwartung, dass solche Vorschläge mit Sicherheit Eingang in die EU-Strategie finden werden, treffen sie jedoch bereits innerhalb der Union auf den Widerstand jener, die besonders betroffen wären. Das ist nicht zuletzt Deutschland, wo die großen Versorger und Gebietsmonopolisten mit EON und RWE an der Spitze durchgängig vertikal integriert sind.<sup>26</sup> Und auch der russische Präsident hat mit Verweis auf die fortbestehenden hohen Diskrepanzen der Energiepreise im russischen Binnen- und Exportmarkt diesen Vorstoß prinzipiell zurückgewiesen und die Verfassung der russischen Unternehmen zur ausschließlich »nationalen Kompetenz« erklärt.<sup>27</sup>

---

26. Vgl. »Dürfen haben wir uns nicht getraut.« Schon vor ihrem Amtsantritt bremst die deutsche Regierung eine Öffnung der Energiemärkte, *FAZ*, 28. Dezember 2006, S. 10.

27. So auf der abschließenden Pressekonferenz des EU-Russland-Gipfels in Helsinki am 24. November 2006, vgl. das Transkript unter [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

## Eine Assoziierung im strategischen Interesse

Bislang schien es, als ob sich die kaum aufzulösenden prinzipiellen Differenzen zwischen der EU und Russland auf den Wertedissens beschränkten, während andere Kontroversen zwar schwierige Verhandlungen erwarten ließen, als technische Probleme aber pragmatische Lösungen erlaubten. Nun hat es allerdings den Anschein, dass die Auseinandersetzungen über das fundamental unterschiedliche Verständnis von Energiesicherheit zum eigentlichen Hindernis aufrücken. Dass Energiesicherheit sowohl für die Konsumenten als auch für die Produzenten anzustreben ist, mag noch Konsens finden; wie dies zu geschehen hat, jedoch immer weniger. Während die EU unter der Devise einer Liberalisierung freie Zugänge sucht und damit auf die Nutzung russischer Pipelines bis Zentralasien und »upstream« auf die Beteiligung an russischen Erschließungsprojekten drängt, will Russland seinen Unternehmen »downstream« über Kapitalanteile Zugriff auf die Verteilernetze in der EU sichern. *Prima facie* wäre dies Ausdruck einer wachsenden Interdependenz, das gilt auf paradoxe Weise jedoch nur einseitig: Was im Westen als »Verschränkung« der Energieinteressen gedeutet wird – so dass Russland daran gehindert werde, den Gashahn zuzudrehen –, gilt umgekehrt als Versuch Russlands, von den Feldern bis zum Zähler den Energiemarkt zu dominieren, mit dem Risiko wirtschaftlicher Monopolisierung und politischer Instrumentalisierung.<sup>28</sup> Auf der anderen Seite legitimiert sich der Widerstand Russlands gegen ein Ausgreifen der EU als Abwehr von Bestrebungen, einseitig EU-Ordnungsvorstellungen durchzusetzen sowie die asymmetrischen Beziehungen der Vergangenheit zu perpetuieren und Russland in der europäischen Randzone eines Rohstoffappendixes zu halten.

Galten bislang die Energiebeziehungen als prominentes Beispiel, wie Interessen die Werte aus dem Feld schlagen, so offenbarten sich damit in jüngerer Zeit die innigen Verbindungen zwischen beiden – nicht nur, weil die Durchsetzung von Werten ein westliches Interesse darstelle, sondern auch, weil Werte die Definition und Durchsetzung dieser Interessen wie die Perzeption der Gegenseite maßgeblich prägen. So diskreditieren in den Augen der EU-Öffentlichkeit die Wertedefizite in Russland seine Interessen in einer Weise, dass jegliche Variante russischer Außenpolitik

---

28. Vgl. dazu prototypisch Thomas L. Friedman, »The really cold war«, in: *International Herald Tribune*, 26. Oktober 2006, S. 9.

als Ausfluss dieser Defizite erscheint und daher mit Argusaugen betrachtet wird oder gar von vornherein abzulehnen ist. Das betrifft nicht nur die auseinander driftenden Rezepte zur Energiesicherheit, es betrifft auch die Wahrnehmung der jüngsten Energiekonflikte Russlands mit seinen Nachbarn. Mochte der Vorwurf, Moskau setze seine Energie als politische Waffe zur Bestrafung oder zur Erzwingung von Loyalität ein, 2005/6 gegenüber seinen westlich gestimmten Nachbarn Ukraine und Georgien noch eine gewisse Plausibilität gehabt haben, so wirkt er 2006/7 gegenüber Belarus nur mehr als hilfloser Abwehrreflex. Offenbar kann nicht sein, was nicht sein darf, denn während sich die westliche Kritik in der Vergangenheit an den russischen Energiesubventionen zugunsten Weißrusslands entzündete und diese als Überlebenshilfe für Lukaschenko und als Ausweis autoritärer Neigungen interpretierte, geht es deren Abschaffung durch Moskau heute kaum anders: Dass nunmehr auch Minsk eine höhere Energierechnung präsentiert bekommt, gilt als besonders raffinierter Versuch, Belarus in die Union mit Russland zu nötigen.<sup>29</sup> Dass Russland damit lediglich umsetzt, was die EU in ihren WTO-Beitrittsverhandlungen mit Moskau im Mai 2004 als Durchbruch zelebrierte – die schrittweise Anpassung der Energiepreise an das Weltmarktniveau –, sei nur am Rande erwähnt.

Hier manifestieren sich divergierende Wahrnehmungen mit einem beträchtlichem Konflikt- und Eskalationspotenzial. Im Westen wird Russlands wachsende Stärke und Präsenz auf der Weltbühne wie auf dem Weltmarkt immer umstandsloser mit politischer Instrumentalisierung und Missbrauch von Stärke gleichgesetzt. In Russland wiederum werden solche Vorhaltungen und damit einhergehende Versuche, Abstand zu halten, als Beweis gedeutet, dass der Westen entgegen seiner offiziellen Rhetorik gar kein Interesse an einem starken Russland habe, sondern weit mehr Sympathien für das schwächelnde der Jelzin-Ära hege. Diese Perzeptionsdifferenzen verdeutlichen das tiefe Misstrauen, das nach wie vor existiert – und die Risiken, die darin liegen, wenn dieses Misstrauen nicht sinnvoll bearbeitet wird.

Für die Energiepolitik folgt daraus: So richtig die von der EU beschworene Diversifizierung der Energiequellen und -träger sowie der Transportwege (einschließlich der Ostsee- wie der Nabucco-Pipeline) ist,

---

29. Vgl. dazu etwa Michael Ludwig, »Russlands Rohstoff-Ränke«, in: FAZ, 29. Dezember 2006, S. 1; ders., »Ausgerechnet Weißrussland«, in: FAZ, 30. Dezember 2006, S. 2.

so falsch ist es, diese als antirussisches Schauspiel zu inszenieren. Bislang ist auf dem für die EU hier besonders wichtigen Gasmarkt die Abhängigkeit wechselseitig und bei Russland sogar komplett, angesichts des ausschließlich nach Westen ausgerichteten Pipelinenetzes und fehlender Verflüssigungsanlagen. Daran wird sich in den nächsten Jahren kaum etwas ändern. Doch ist auch hier Vorsorge geboten. Man kann nicht auf der einen Seite den wachsenden Nachfragedruck aus China, Indien und den USA beklagen und auf der anderen durch öffentliche Abwehrreflexe die russische Risikovorsorge mobilisieren und theoretische Alternativen zu interessanten Destinationen promovieren. Das wäre eine Energiestrategie als »self-fulfilling prophecy«, bei der entgegen sonst gängiger Praxis Interessen fahrlässig den Werten geopfert würden.

Hatte der Westen, abgesehen von tief verankerten russophoben Abwehrreflexen, anfangs Mühe, die Wahrnehmungsmuster des Kalten Krieges abzustreifen, so ist er nun mit einem paradoxen Widerspruch konfrontiert, der kaum geringere Anpassungsprobleme aufwirft. Zum einen nimmt mit dem wachsenden Gewicht Russlands die außenpolitische Schnittmenge zu, objektiv, weil Russland verstärkt in der Lage ist, eigenständig zu agieren, aber auch subjektiv, weil es in vielem gleichgerichtete Interessen mit der EU hat und deshalb Zusammenarbeit anstrebt – wenn auch nach dem klassischen gaullistischen Prinzip, durch ein eigenes Profil zumindest deklaratorisch unterscheidbar zu bleiben. Andererseits jedoch verdankt sich die unübersehbare Stärkung des russischen Staates wenig demokratischen Mitteln – sei es als Bedingung, sei es bloße Parallelität – was die Schnittmenge wiederum begrenzt, da dies im Umkehrschluss auch nach außen Geltung beanspruchen müsse.

Eine solche Schlussfolgerung ist jedoch ebenso kurzschlüssig, wie sich die Wertedifferenzen komplizierter gestalten: Sich in der Auseinandersetzung über divergierende Werte auf die Addition undemokratischer Phänomene in Russland zu beschränken, ist analytisch fahrlässig, und daraus die praktische Konsequenz prinzipieller Abgrenzung zu ziehen, politisch verantwortungslos. Dafür präsentiert Russland ein zu widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite ist offensichtlich (und wird auch von einsichtigen Kritikern freimütig eingeräumt), dass all die Schwächen des Jelzin-Regimes beseitigt werden mussten, um den nahenden Staatskollaps zu verhindern und den Beutezug oligarchischer Clans zu beenden. Auf der anderen Seite wird beklagt, wie dies geschah und damit implizit auch, dass es geschah, denn bisher ist es nicht gelungen, im Unterschied zum praktizierten autokratischen den demokratischen Königs-

weg zu beschreiben, der eine derart grundlegende Kursänderung ermöglicht hätte. Die bloße Kontrastierung mit der besten aller OECD-Welten hilft da nicht weiter und vernebelt nur, dass es um einen harten (und wie so mancher Auftragsmord illustriert, für einige gar existenziellen) Machtkampf ging, wie er in dieser Form in der westlichen Hemisphäre in dunkler Vergangenheit liegt. Wie beispielsweise soll man öffentliche Zustimmung gewinnen, wenn die Medien in der Hand der Oligarchen sind (die deren Wirkung in den Wahlkämpfen 1996 und 2000 lebhaft demonstriert haben); und wie soll man auf eine öffentliche Verwaltung und Justiz vertrauen, wenn der Staat keine Gehälter zu zahlen vermag, interessierte Kreise dagegen über nahezu unbegrenzte Ressourcen verfügen?

Dem kann entgegen gehalten werden, dass dies nicht die autoritären Verhärtungen in Putins zweiter Amtszeit erklärt – nach der Konsolidierung seiner Macht und des Staates. In der Tat korrespondiert mit der einstigen Zerfalldynamik durch partikulare Interessen (im kapitalistischen Gewande) heute eine Formierungsdynamik durch nicht minder partikulare Interessen (im gesamtstaatlich-bürokratischen Gewande). Die eigentlich spannende und analytisch wie praktisch offene Frage lautet daher, ob dies durch eine Rekonstruktion der Gesellschaft – sprich: revolutionär – oder aber evolutionär durch die steuernde Hand eines aufgeklärt operierenden Staates aufgelöst werden kann.

Die Verfechter eines öffentlich inszenierten »Russia bashing« und einer politischen Isolierung Russlands im Westen setzen, beflügelt durch die farbigen Revolutionen, offenkundig auf den revolutionären Weg. Doch übersehen sie dabei sowohl die präventive Lernfähigkeit der politischen Klasse in Moskau als auch die Risiken für die politische Stabilität im Lande. Und sie verwechseln, wie die nicht übermäßig verheißungsvolle post-revolutionäre Entwicklung in der Ukraine, Georgien oder gar Kirgistan verdeutlicht, »regime change« mit einem bloßen Austausch der politischen Führungen. Diese lassen sich in der Tat beseitigen, nicht aber die strukturellen Bedingungen, die sie hervorbrachten. Sie zu verändern, ist das Ziel der gradualistischen Modernisierungsbemühungen der Ebene, die gegenwärtig innerhalb der EU noch das Übergewicht haben. »Annäherung durch Verflechtung« lautet deren im deutschen Auswärtigen Amt geprägter Denkansatz, der im Gewande eines »Wandels durch Annäherung« schon einmal erfolgreich praktiziert wurde. Sein symbolisches Risiko ist die Konnotation mit dem Kalten Krieg, sein praktisches, im Interesse weitgesteckter strategischer Ziele das Puzzle täglicher Erfahrungen falsch zusammensetzen und sich zum Komplizen autoritä-

rer Deformationen zu machen, die mit einem aufgeklärt-etatistischen Modernisierungsprojekt nicht mehr in Einklang zu bringen sind. Das Schicksal der meisten Petrostaaten ist hier ein Menetekel.

Der neue Partnerschaftsvertrag kann dieses Dilemma nicht lösen, wohl aber konstruktiv zu verarbeiten suchen. Das setzt neben einem institutionell verstetigten Konsultationsmechanismus möglichst umfassende Regelungen und Verpflichtungen voraus – einschließlich der Festlegung auf konkret zu bestimmende gemeinsame Werte. Ein nur technisches Abkommen nach dem Muster der Road Maps vermag dies nicht zu leisten. Ein solcher Partnerschaftsvertrag wäre nicht nur ein Kooperationsrahmen, sondern auch Referenz und Wegweiser, was allerdings nolens volens die Frage nach der Richtung und damit nach Russlands Platz in Europa aufwirft. Der entscheidende Maßstab war hier bislang die Mitgliedschaft in der EU. Diese ist auf absehbare Zeit kein praktisch relevantes Thema, da eine Erfüllung der Kopenhagener Kriterien nicht absehbar ist und da Russland selbst keine Mitgliedschaft anstrebt – jedenfalls nicht zu den Konditionen, die es auf eine Stufe mit Lettland oder Polen stellen und deren Examinierung unterwerfen würden. Doch ist damit nicht die Frage beantwortet, ob eine Mitgliedschaft prinzipiell ausgeschlossen werden soll, was im Übrigen angesichts der EU-Vertragslage gar nicht möglich wäre. Abgesehen davon aber hat die EU mit den letzten Erweiterungsrounden bereits den Rubikon überschritten und Abschied von der ursprünglichen exklusiv homogenen Gemeinschaft genommen. Es bleibt abzuwarten, ob sie darüber nicht doch noch Opfer ihrer vergangenen Erfolge wird. Als zunehmend paneuropäische Organisation lassen sich jedenfalls kaum mehr willkürlich wirkende Grenzen durch den Kontinent ziehen, die nicht nachhaltigen Schaden anrichten.

Der Perspektive einer Mitgliedschaft kommt als außenpolitischem Anker eine kaum zu ersetzende Wirkung zu. Sie hat der ehemalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi einst in die Worte gekleidet, dass diese Aussicht allein »die Reformer in ihren Bemühungen« unterstützte, »nationalistische und andere Widerstände sowie die Ängste vor Wandel und Modernisierung zu überwinden«.<sup>30</sup> Hier lag und liegt die eigentliche Stärke der Union als »soft power« des demokratischen und wirt-

---

30. Rede Romano Prodis »A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability« auf der 6. ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brüssel, 5/6 Dezember 2002.

schaftlichen Wandels in Europa. Auch wenn solche Reformer in Russland heute kaum mehr wahrnehmbar sind, die EU-Perspektive steht bei ihnen außer Zweifel, allein schon, um der russischen Führung das bequeme Argument zu entziehen, »dass Europa keinen Platz für Russland hat«.<sup>31</sup> Nun entfalten langfristige Vorhaben in der Politik nur dann kurzfristige Wirkung, wenn sie mit korrespondierenden Zwischenschritten und konkret solchen Instrumenten versehen werden, die Russland bereits jetzt an die EU binden. Eine Assoziierung wäre dafür der geeignete Rahmen, die sukzessive Umsetzung der europäischen Freizügigkeiten das geeignete Mittel. Dies kann bis auf weiteres unter dem Dach einer »strategischen Partnerschaft« geschehen, die Ziel und Wirklichkeit auf einzigartige Weise verbindet. Sie hat in dieser Ambivalenz den Charme, das herausgehobene Interesse der EU an Russland zu demonstrieren und Russland darin zu versichern, dass ihm eine ebenso herausgehobene Stellung gebührt.

---

31. Vladislav Inozemtsev, »European Union Should Make the First Move«, *The Moscow Times*, 22. November 2006, S. 9.