

## Analyse

# Der Moskauer EU-Russland-Gipfel

## Hintergründe, Ergebnisse und Perspektiven

Heinz Timmermann, Köln

### Zusammenfassung

Auf dem Den Haager Gipfel vom November 2004 war es den Partnern nicht gelungen, sich auf Wegekarten (Road Maps) für die vier „Gemeinsamen Räume“ Wirtschaft, Inneres, Äußeres und Bildung/Kultur zu einigen. Grund hierfür war insbesondere die Weigerung Russlands, sich mit der EU auf gemeinsame Aussagen zu den demokratischen Grundwerten und zu den „eingefrorenen Konflikten“ im postsowjetischen Raum zu einigen. Der Moskauer Gipfel verabschiedete nun ein 52 Seiten umfassendes Wegekarten-Paket, das mehrdimensionale enge Kooperation anvisiert, darunter auch im Blick auf die ursprünglich strittigen Punkte. Auf russischen Wunsch findet bereits im Sommer 2005 in Brüssel ein Spitzentreffen Barroso/Fradkow statt, auf dem über Wege und Methoden zur Implementierung der Wegekarten beraten werden soll.

### Ungünstige Umfeldbedingungen

Am 10. Mai 2005 fand in Moskau turnusmäßig das 15. Gipfeltreffen EU-Russland statt. Der Zeitpunkt war – nachträglich gesehen – nicht besonders günstig gewählt. Denn zum einen stand der Gipfel ganz im Schatten der pompösen Feiern zum 60. Jahrestag des Sieges über Nazideutschland. Und zum anderen wurde er in die Kontroverse hineingezogen, die aus den unterschiedlichen Erinnerungskulturen Russlands und der neuen EU-Mitglieder Ostmitteleuropas erwachsen. Als Lettland sich – entgegen dem Rat aus Brüssel – nicht davon abbringen ließ, die Ratifizierung des Grenzvertrags mit territorialen Ansprüchen an Russland zu verbinden, bezeichnete Putin dies im Gipfelkontext öffentlich als „idiotisch“. Moskau sah sich in seiner Einschätzung bestätigt, dass die Repräsentanten der baltischen Staaten von „primitiver Russophobie“ und „komplexem Atavismus“ geprägt sind und das europäische Rad zum Schaden Russlands um Jahrzehnte zurückdrehen wollen (so Jastrshembiskij, Putins Berater in Sachen EU).

Diese Misstöne waren umso gravierender, als der Gipfel unter einem gewissen Erfolgszwang stand. Auf dem 14. Spitzentreffen vom November 2004 in Den Haag war es im Zeichen der Kontroverse um den demokratischen Aufbruch in der Ukraine nicht gelungen, die jeweiligen „Wegekarten“ (Road Maps) für die vier Gemeinsamen Räume Wirtschaft, Inneres, Äußeres und Bildung/Kultur in einem Paket zu verabschieden. Im Kern hatten sich die Divergenzen an zwei Punkten festgemacht: dem Verständnis von „Freiheit“ sowie den „eingefrorenen Konflikten“ in Moldau (Transnistrien) und Georgien (Abchasien, Südossetien). Der EU-Entwurf verwies ausführlich auf die gemeinsamen Werte als Grundlage für die Partnerschaft,

während die russische Wegekarte Freiheit verengt als Chance interpretierte, den Menschen in beiden Teilen Europas uneingeschränkte Reisefreiheit zu gewähren. Im Blick auf die eingefrorenen Konflikte setzte der EU-Dokumentenentwurf auf gemeinsames Konfliktmanagement, in der russischen Version dagegen fehlte jeglicher Bezug auf die Separatistengebilde.

Angesichts der schwierigen Ausgangslage sind die Ergebnisse des Moskauer Gipfels durchaus bemerkenswert. Ihren Ausdruck fanden sie in einem gemeinsam erarbeiteten Dokument, das auf insgesamt 52 Seiten die konkreten Wegekarten zu den vier Gemeinsamen Räumen beschreibt. Inhaltlich orientieren sie sich gerade auch auf den beiden strittigen Feldern weitgehend an den EU-Vorgaben von Den Haag. Das weitgehende Einschwenken Russlands auf EU-Positionen verweist auf das starke Interesse der Putin-Administration an konkreten Ergebnissen: Anscheinend hat sie im Vorfeld des Moskauer Gipfels einen gewissen Druck auf das – bekanntermaßen eher konservative – Außenministerium ausgeübt, seine wenig konstruktiven Wegekarten vom Haager Gipfel an EU-Positionen anzupassen. Freilich handelt es sich bei den Wegekarten, in denen die einzelnen Schritte zur Verwirklichung der jeweiligen Zielvorstellungen niedergelegt sind, nicht um völkerrechtlich bindende Abkommen. Vielmehr stellen sie zunächst unverbindliche Absichtserklärungen dar, bei denen zur Umsetzung der Projekte weder angepasste Mechanismen noch zeitliche Rahmen vorgegeben sind.

### Gemeinsamer Wirtschaftsraum

Eindeutige Priorität im Sinne einer Triebkraft für die Partnerschaft genießt für beide Seiten die Perspektive eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums mit

offenen, integrierten Märkten. In ihm sollen schließlich die berühmten vier Freiheiten zur Geltung kommen: Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. Aus der mit 20 Seiten umfangreichsten Wegekarte, die die Bereiche Energie, Telekommunikation, Transport und Weltraum einschließt, seien als besonders wichtig hervorgehoben:

- Harmonisierung von Standards, technischen Normen und Konformitätsbewertung bei industriellen Produkten, einschließlich Zertifizierung von Systemen zur Kontrolle von Qualität und ökologischer Verträglichkeit. Dass dies keineswegs auf eine vorbehaltlose Übernahme des EU-Gemeinschaftsrechts hinausläuft, demonstriert der Passus, dass die Gesetzesharmonisierung nur in jenen Sektoren erfolgt, in denen sie „angemessen und möglich ist“.
- Im Hinblick auf öffentliche Projektausschreibung Entwicklung eines einheitlichen und transparenten Systems. Dazu gehört die Festlegung gemeinsamer Regeln in der Wettbewerbspolitik, „um ein gleichwertiges Umfeld für die Akteure Russlands und der EU-Staaten auf den beiderseitigen Märkten zu sichern“.
- Verbesserung des Investitionsklimas mit seinen Attributen Transparenz, Berechenbarkeit und Regulierungsvereinfachung nach internationalen Standards. Dazu zählt auch die Harmonisierung der Investitionsgesetzgebung einschließlich entsprechender gerichtlicher Überprüfung.
- Ökologische Aspekte, die in der Moskauer Wegekarte von 2004 nicht expliziert waren, werden als zentrale und sektorübergreifende Aufgabe angesehen, und zwar unter Bezug auf die Umweltpartnerschaft im Rahmen der „Nördlichen Dimension“.
- Intensivierung des Energiedialogs EU-Russland unter besonderer Berücksichtigung der Aspekte nachhaltige Produktion, Verteilung, Transport, Verbrauch und Effizienz von Energie. Russland garantiert den fairen Handel und den Transit von Energieprodukten unter Beachtung „der den Energiechartavertrag leitenden Prinzipien“. In diesem Kontext verwies Russland auf das starke Interesse des Iran an der Schaffung von euro-asiatischen Transportkorridoren; im Zuge der Bemühungen um Beseitigung politischer Hindernisse will Russland die eigenen Positionen mit denen der EU koordinieren. Die EU ihrerseits wird Russland unter bestimmten Voraussetzungen die Perspektive eines integrierten Stromverbundes einräumen und stellt ihm ein langfristiges Abkommen über den Handel mit Nuklearmaterial in Aussicht – so die gemeinsame Wegekarte des Moskauer Gipfels.

Abzuwarten bleibt, ob Russland die normativen Anforderungen tatsächlich schrittweise realisieren und bereit sein wird, seine Normen und Standards über die WTO-Bestimmungen hinaus an das Europäische Gemeinschaftsrecht anzupassen. Einiges spricht dafür, dass das Land an wichtigen Elementen seines eigenen Normensystems als essentiell Teil seiner nationalen Unabhängigkeit festhalten möchte. Nicht einigen konnten sich die Partner über ein Dauerthema: die materiellen Bedingungen für die transsibirischen Überflugrechte. Um die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Luftfahrtindustrie zu gewährleisten, bestand Putin auf der bisherigen Kostenregelung für europäische Gesellschaften wenigstens bis zum Jahre 2013.

### Freiheit, Sicherheit und Justiz

Als zunehmend wichtiges Feld ihrer Partnerschaft betrachten die EU und Russland die Zusammenarbeit im Bereich der nichttraditionellen Sicherheit. So befaßt sich die gemeinsame Moskauer Wegekarte teilweise recht detailliert mit Projekten in den Bereichen Grenzmanagement, Migration, Asylpolitik, Terrorismusbekämpfung, organisierte Kriminalität, Menschenhandel. Angestrebt wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den Rechtsbehörden beider Seiten.

In diesen eher technisch-organisatorischen Bereichen greift das in Moskau verabschiedete Dokument die Schwerpunkte *beider* Wegekarten vom November 2004 auf. Anders mit Blick auf das Verständnis von „Freiheit“. Hier beschränkt es sich nicht auf die Reisefreiheit, wie in Den Haag von Russland vorgeschlagen. Vielmehr bekennt sich die gemeinsame Wegekarte des Moskauer Gipfels ausdrücklich in verschiedenen Zusammenhängen zu gemeinsamen Werten als Grundlage für die Partnerschaft. Deren Potential könne nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn sie von Demokratie, Herrschaft des Rechts und Unabhängigkeit der Justiz, Menschen- und Minderheitenrechten sowie Medienfreiheit geprägt sei.

Auch hier ist, was die Bereitschaft und Fähigkeit der russischen Führung zur Umsetzung der Werte betrifft, ein Fragezeichen zu setzen. Wiederholt hatte Putin die genannten Werte ausführlich und in all ihren Dimensionen auch für Russland angemahnt, zuletzt in seiner Jahresbotschaft an die Nation vom 25. April 2005. Ebenso beharrlich hatte er dabei jedoch auf die spezifischen historisch-kulturellen Bedingungen Russlands für die Realisierung dieser Werte verwiesen und deren allgemeine Verbindlichkeit damit stark relativiert.

Nur geringe Fortschritte gab es auf dem Gebiet „Reisefreiheit“, dem Moskau aufgrund der mehrheit-

lich auf Europa gerichteten Reiseaktivitäten seiner Bürger höchste Priorität beimisst. Die EU hat der langfristigen Perspektive einer stufenweise zu realisierenden Visafreiheit grundsätzlich zugestimmt, sie aber mit dem Abschluß eines Rückübernahmeabkommens für sämtliche illegal in den EU-Raum gelangten Personen verbunden. Angesichts der mehr oder weniger offenen südlichen Grenzen Russlands ist diese Bedingung nur schwer zu erfüllen und erfordert entsprechende Abkommen Moskaus mit den Anrainerstaaten. Erschwerend kommt hinzu, dass Russland auf dem Moskauer Gipfel kundtat, nur *eigene* Staatsbürger zurückzunehmen, nicht aber Personen aus Drittländern, die Russland lediglich als Transitland zur illegalen Einreise in die EU nutzen. Nicht zuletzt diese für die EU-Delegation überraschende Verhärtung der russischen Position, die von Putin offenbar so nicht voll geteilt wird, verhinderte nennenswerte Fortschritte in der Visafrage.

Angesprochen, wenngleich in der Wegekarte nicht erwähnt wurde auf dem Moskauer Gipfel auch der Tschetschenienkonflikt. Die EU machte das Angebot, über humanitären Beistand hinaus substantielle wirtschaftliche und soziale Wiederaufbauhilfe zu leisten – vorausgesetzt, der lokalen Bevölkerung werde Gelegenheit gegeben, in freien und fairen Wahlen ihren politischen Willen kundzutun und an der Gestaltung der Zukunft des Landes mitzuwirken. Die russische Seite ging auf dieses Angebot jedoch nicht ein.

## Äußere Sicherheit

Positive Überraschungen bietet die gemeinsame Wegekarte des Moskauer Gipfels zu den internationalen Beziehungen: Sie bezieht sich inhaltlich viel eher auf die europäische Variante von Den Haag als auf die russische, in der jeder Bezug auf Werte sowie auf die eingefrorenen Konflikte und die Zukunft der sensiblen geopolitischen Zwischenzone fehlte. Im Moskauer Gipfeldokument wird die Bedeutung der gemeinsamen Werte „in der Definition der Helsinki-Schlußakte“ hervorgehoben, gelten demokratische Prinzipien und Menschenrechte als Voraussetzung für die Bildung eines größeren Europa. Damit wird es Moskau künftig schwerer haben, demokratische Aufbrüche im postsowjetischen Raum als westliche Verschwörung zu Lasten des russischen Einflusses zu diskreditieren. Die Betonung der Werte hatte für den Charakter des Gipfeldokuments „Äußere Sicherheit“ wichtige Konsequenzen:

- Hinfert gilt es als „souveräne Entscheidung der Staaten“, über ihre Integration in regionale Organisationen selbst zu bestimmen. Entwicklungen wie die Verlagerung des Schwerpunkts der Ukraine

von dem russisch dominierten „Einheitlichen Wirtschaftsraum“ hin zur Verdichtung der Beziehungen zur EU werden somit als legitimes Ergebnis inneren Wandels anerkannt.

- In der russischen Wegekarte vom Herbst 2004 nahm der Vorschlag zu gemeinsamer Regelung regionaler Konflikte einen herausragenden Platz ein. Dabei fehlte jedoch jeglicher Bezug auf die eingefrorenen Konflikte, während das parallele EU-Papier gerade in dieser als vorrangige Problemzone definierten Region dringenden gemeinsamen Handlungsbedarf sah. Auch in diesem Punkt bewegte sich Moskau: Die Partner verständigten sich auf dem Gipfel auf Kooperation und Konfliktregelung „in den an Russland und die EU angrenzenden Regionen“ (so auf russischen Wunsch der neutrale Begriff an Stelle der als zu eindringend empfundenen „Gemeinsamen Nachbarschaft“). Dies läuft – zumindest in der Theorie – auf ein Ende legitimer Dominanzansprüche Russlands im postsowjetischen Raum sowie auf die grundsätzliche Bereitschaft Moskaus hinaus, im Blick auf Georgien, Moldau und die Ukraine mit der EU zu kooperieren. Kein Thema auf dem Gipfel waren bedauerlicherweise die Entwicklungen in dem scharf autoritären Lukaschenko-Regime in Belarus, das mit wachsender Repression europäische Werte missachtet, dem friedlichen Zusammenwachsen Großeuropas entgegenwirkt und bei einem mittelfristig möglichen demokratischen Aufbruch zum Problemfall für die Partnerschaft EU-Russland werden könnte.
- Im Zuge des demokratischen Aufbruchs in der Ukraine hatte Russland die OSZE in ihrer Relevanz deutlich herabgestuft und ihr vorgeworfen, im postsowjetischen Raum zum Instrument für politische Manipulation und zum Faktor von Destabilisierung zu werden. In der Moskauer Wegekarte vom Herbst 2004 wird die Organisation nur einmal kurz erwähnt, und zwar im Zusammenhang mit friedensschaffenden, nicht aber demokratiefördernden Aufgaben. Ganz anders die gemeinsame Wegekarte des Moskauer Gipfels: Hier sichern die Partner einander zu, „die Rolle und die Effektivität relevanter internationaler und regionaler Organisationen, insbesondere die OSZE und den Europarat, zu fördern“. Dies schließt „die volle Implementierung aller internationalen Verpflichtungen ein, darunter auch diejenigen der OSZE“. Solche Absichtserklärungen erhöhen die Chancen für gemeinsame Regelung der eingefrorenen Konflikte. Darüber hinaus könnten sie dazu beitragen, dass Russland allmählich traditionelle Verschwörungstheorien überwindet und zu der Einsicht gelangt, dass es die Attraktivität der

EU und nicht gezielte Konspiration ist, die einzelne Länder des postsowjetischen Raums zu neuer Positionsbestimmung veranlasst.

### Perspektiven

Der Haager Gipfel signalisierte einen absoluten Tiefpunkt in den EU-Russland-Beziehungen. Zwar war es in den vergangenen Jahren gelungen, auf einer Reihe von Kooperationsfeldern gemeinsame Lösungen zu finden – von der im Ganzen positiven Regelung des Kaliningrad-Transits über die Zustimmung der EU zum WTO-Beitritt Russlands, die Ratifizierung des Kyotoprotokolls durch Moskau bis hin zur Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder in das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Dennoch waren wechselseitig Unverständnis und sogar Misstrauen gewachsen und erreichten ihren Höhepunkt während des demokratischen Aufbruchs in der Ukraine. Immer unklarer wurde, was eigentlich den Inhalt der Partnerschaft ausmacht und wie sie zu realisieren sei.

Der Moskauer Gipfel hat diesen Negativtrend gewiß nicht umgekehrt, zumindest aber gestoppt. Zwar handelt es sich bei den jetzt beschlossenen Wegekarten nur um unverbindliche Absichtserklärungen, die die Partner erfüllen können oder auch nicht. Im Westen wurden die Ergebnisse von Moskau daher überwiegend als wenig ergiebig oder sogar als irrelevant gewertet. Das scheint insofern einseitig, als die Wegekarten beiden Seiten jetzt als roter Faden für gemeinsame Projekte dienen können

und Verweigerung den Gesamtinteressen zum Schaden gereichen würde. Insbesondere die Aussagen über die Zukunft der geopolitischen Zwischenzone können gefährliches Konfliktpotential zwischen Russland und der EU entschärfen.

Für eine konstruktiv-kritische Wertung der Gipfelergebnisse spricht auch, dass die Partner ganz offensichtlich großes Interesse an einem Gelingen der in den Wegekarten fixierten Ziele zeigen. So erhielt der Ständige Partnerschaftsrat EU-Russland den Auftrag, in seinen verschiedenen Formaten über Wege und Methoden der konkreten Implementierung zu befinden; genannt wurden schon jetzt die Aspekte Energie, Umwelt und Visaregelung. Ende Juni/Anfang Juli 2005 wird in Brüssel ein außerordentliches Arbeitstreffen unter Leitung des Duo Barroso/Fradkow mit gleicher Zielrichtung stattfinden – bemerkenswerterweise auf ausdrücklichen Wunsch der russischen Seite. Dies deutet darauf, dass Russland Tendenzen zu seiner Selbstisolierung entgegenwirken und die in die Krise geratene Partnerschaft mit der EU aktivieren will.

Damit könnten die in den Moskauer Wegekarten formulierten Projekte als wichtige inhaltliche Vorlagen für ein aktualisiertes oder gänzlich neues PKA bilden, das den 1997 ratifizierten und 2007 auslaufenden Vertrag ersetzt. Die bereits beginnenden Diskussionen hierüber bieten die Chance, Charakter und Inhalt der Partnerschaft realistisch und perspektivisch zugleich zu definieren.

*Redaktion: Hans-Henning Schröder*

### Über den Autor

Dr. Heinz Timmermann ist freier Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, wohnhaft in Köln

#### *Lesetipps:*

Barysch, Katinka: The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours? London: Centre for European Reform 2004.

Piehl, Ernst/Schulze, Peter W./Timmermann, Heinz: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005.

Trenin, Dmitri: Russland. Die gestrandete Weltmacht. Neue Strategien und die Wende zum Westen, Hamburg: Murman 2005.

Timmermann, Heinz, Die Beziehungen zwischen Russland und der EU, in: Gerhard Mangott (Hrsg.): Russia Re-launched. Aussenpolitik in Putins Russland, Baden-Baden: Nomos 2005 (erscheint im Juni).