

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

November 2007 N° 3

ISSN 1865-701X

Paris und der EU-Russland-Dialog – eine neue Dynamik mit Nicolas Sarkozy?

von Thomas Gomart



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2007 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Thomas Gomart

Paris und der EU-Russland-Dialog – eine neue Dynamik mit Nicolas Sarkozy?

Seit der Wahl Nicolas Sarkozys zum französischen Präsidenten im Mai 2007 haben die französisch-russischen Beziehungen mehrere Veränderungen erfahren, die durch bilaterale Ereignisse (z. B. das Total-Gasprom-Abkommen vom Juli 2007), vor allem aber durch die ersten vom neuen Präsidenten formulierten außenpolitischen Grundsätze ausgelöst wurden. Russland gehört für die neue Regierung nicht zu den strategischen Prioritäten. Zugleich bleiben die russischen Reaktionen zurückhaltend. Russland scheint auf die neuen Akzente der französischen Außenpolitik geduldiger zu reagieren als auf die EU- oder die NATO-Politik des Westens.

Frankreich sollte künftig mehr Wert darauf legen, die eigene Russland-Politik mit derjenigen der europäischen Partner zu koordinieren, um einer Abwertung der EU-Russland-Beziehungen im Vergleich zu den russisch-amerikanischen Beziehungen entgegenzuwirken. Paris wird dafür das ohnehin etwas floskelhafte Ziel einer »relation privilégiée« mit Russland aufgeben müssen, wenn es seinen eigenen Einfluss in der EU in Zukunft wieder stärker zur Geltung bringen möchte. Dabei gilt für Frankreich wie für die EU insgesamt, dass der Dialog mit Moskau als ein Dialog von Gleichberechtigten konzipiert werden muss und künftig damit nicht mehr von der Logik gewählter Hilfsprogramme dominiert sein darf.

Paris and the Dialogue EU-Russia – New Dynamics with Nicolas Sarkozy?

Since the election of Nicolas Sarkozy as French president in May 2007, Franco-Russian relations took some turns because of bilateral events (e. g. the Total-Gasprom agreement of July 2007) and the new principles formulated by Sarkozy for his future foreign policy. For the new government, Russia will not be a strategic priority. At the same time, Russian reactions are reserved. Moscow seems to be more patient concerning the new priorities of French foreign policy compared to its reactions to recent EU or NATO behavior.

France should put more emphasis on coordination of its own Russian policy with EU positions towards Russia in order to avoid a devaluation of EU-Russia relations compared with US-Russian relations. Paris will have to give up the somewhat unrealistic objective of a “special relationship” with Moscow, if it wants to improve French influence on EU policy towards Russia. In doing so, France as well as the EU as a whole should be aware that any dialogue with Russia should follow the principle of equality and thus must not be marked by the logic of granted aid programs.

Inhalt

| | |
|--|----|
| Unmittelbare Implikationen des EU-Russland-Dialogs | 6 |
| Auf dem Weg zu einem neuen PKA? | 6 |
| Energiedialog oder Energiemonologe? | 8 |
| Spannung zwischen Interessen und Werten | 9 |
| Hauptmerkmale der EU-Positionen | 10 |
| Die Bedeutung bilateraler Beziehungen | 10 |
| »Neues« und »altes« Europa | 11 |
| Der transatlantische Hintergrund | 12 |
| Hauptmerkmale der russischen Positionen | 13 |
| Die mangelnde Attraktivität Russlands | 13 |
| Innenpolitische Unsicherheit | 14 |
| Dominanz von Sicherheitsfragen | 14 |
| Empfehlungen | 15 |
| Anmerkungen | 16 |

Paris und der EU-Russland-Dialog – eine neue Dynamik mit Nicolas Sarkozy?¹

Thomas Gomart

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland haben sich verändert, und auch in den französisch-russischen Beziehungen vollzieht sich nun ein Wandel. In den kommenden Jahren wird es von entscheidender Bedeutung sein, wie sich der Dialog zwischen der EU und Russland gestaltet, während die bilateralen Beziehungen zwischen Russland und Frankreich an Bedeutung verlieren.

Seit dem Gipfel von Samara (Mai 2007) sind die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland von wachsendem Misstrauen geprägt. Die schon seit Monaten angekündigte Aushandlung eines neuen Abkommens hat immer noch nicht begonnen, obwohl das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) im November 2007 ausläuft. Die Gespräche sind politisch stark belastet: einerseits durch die Verhärtung auf russischer Seite und andererseits durch die Uneinigkeit, die unter den EU-Mitgliedstaaten über die Art der künftigen Partnerschaft mit Moskau besteht. Tatsächlich leiden die EU-Russland-Beziehungen noch unter den Nachwirkungen der doppelten Erweiterung (NATO und EU) von 2004 sowie unter den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und den Vereinigten Staaten und allgemein unter der Ungewissheit des europäischen Projekts. Das Einvernehmen über die absolute Notwendigkeit dieser Gespräche findet ein starkes Gegengewicht in einer Rückkehr zur Rhetorik des Kalten Krieges. So erklärte Peter Mandelson beispielsweise unmittelbar vor dem Gipfel, Unverständnis und Argwohn hätten derzeit ein »seit Ende des Kalten Krieges« unerreichtes Ausmaß angenommen.²

Diese Verschlechterung des politischen Klimas, die sich in nervöser Wortwahl und hektischem Verhalten ausdrückt, vermittelte beiden Seiten den Eindruck, man bewege sich auf unsicherem Grund. Dieser allgemeine Eindruck hält jedoch einer Gegenüberstellung mit den Fakten insofern nicht stand, als sich der Handelsverkehr zwischen beiden

Seiten stetig intensiviert. Und dieser starke Trend wird sich kaum umkehren lassen, denn ebenso wie das Streben der russischen Gesellschaft nach Konsum und Öffnung ist auch der europäische Energiebedarf sehr groß.

Vor Beginn der finnischen EU-Ratspräsidentschaft (im zweiten Halbjahr 2006) waren sich zahlreiche Beobachter darin einig, dass die Beziehungen stagnierten.³ Trotz der erklärten ehrgeizigen Absichten Finnlands endete die finnische Präsidentschaft in diesem Punkt mit einem Misserfolg: dem Veto Polens gegen den Beschluss, die Kommission mit der Aushandlung des neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zu beauftragen. Dieser Misserfolg drängte die deutsche Präsidentschaft (erstes Halbjahr 2007) von Beginn an in eine Vermittlerrolle und zwang sie, einen Großteil ihrer politischen Arbeit auf die Schlichtung der russisch-polnischen Differenzen zu verwenden, statt, wie angekündigt, auf eine Neugestaltung der Partnerschaft. So bleibt auf beiden Seiten der Eindruck einer nicht eingehaltenen Verabredung – die EU-Russland-Beziehungen befinden sich inzwischen nicht mehr in einer Phase der Stagnation, sondern in einem Tief.

Seit der Wahl Nicolas Sarkozys zum französischen Präsidenten im Mai 2007 haben die französisch-russischen Beziehungen mehrere Veränderungen erfahren, die durch bilaterale Initiativen, vor allem aber durch die ersten vom neuen Präsidenten ausgegebenen Leitlinien ausgelöst wurden. Nicolas Sarkozy und Wladimir Putin trafen sich im Juni 2007 auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm;⁴ Total und Gazprom unterzeichneten ein sehr ehrgeiziges Erschließungsabkommen über das Schtokman-Gasfeld in der Barentsee (Juli 2007); Nicolas Sarkozy sprach auf der Botschafterkonferenz im August 2007 von einer »gewissen Brutalität« Russlands im Energiesektor; Bernard Kouchner reiste im September 2007 nach Moskau, um mit Sergej Lawrow Divergenzen über Kosovo zu diskutieren. Parallel

dazu sind vier Entwicklungen besonders hervorzuheben: die institutionelle Neuordnung der EU mit dem vereinfachten Vertrag, die Annäherung an die Vereinigten Staaten, eine im Vergleich zu den Wahlversprechen kompromissbereitere Haltung hinsichtlich der Türkei-Frage und eine Verhärtung in Bezug auf das Iran-Dossier.

Russland gehört für die neue Regierungsmannschaft nicht zu den strategischen Prioritäten, weshalb Moskau die Beobachtungsphase verlängerte. Die russischen Reaktionen blieben sehr diskret, als wolle der Kreml warten, bis sich das Medienspektakel um die erste Phase der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys ein wenig beruhigt hat, und dann gegebenenfalls wieder aktiv werden. Die Unsicherheiten über die Putin-Nachfolge (März 2008) stehen jedoch im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, außenpolitische Fragen, erst recht Frankreich-Fragen, werden bis nach 2008 aufgeschoben, was allerdings nicht für strategisch gewichtige Themen gilt, die politisch ausgeschlachtet werden könnten: Raketenabwehrsysteme und NATO-Erweiterung. Die Iran-Frage hat in Moskau weniger politische Bedeutung als in Paris und bleibt eher den Spezialisten überlassen.

Einige der zahlreichen russischen Reaktionen auf die Veränderungen in Paris lassen sich benennen.⁵ So wurden etwa die Persönlichkeit des neuen Präsidenten und die Zusammensetzung seiner Regierungsmannschaft aufmerksam wahrgenommen: Dass es möglich ist und vor allem als sinnvoll erachtet wird, in der Außenpolitik mit dem Erbe de Gaulles, Mitterrands und Chiracs zu brechen, verblüfft in Russland ein wenig. Man bescheinigt dem neuen Präsidenten eine unleugbare Energie, einen eigenen Stil und große Effizienz in der politischen Kommunikation. Russische Beobachter vergleichen seine Gestalt gern mit der Wladimir Putins und verweisen auf die Medienpräsenz beider Gattinnen. Hier herrscht ihrer Meinung nach Punktgleichheit. Die PR-Leute des Kreml stellen Nicolas Sarkozy gern als Neuling auf internationalem (und vor allem militärischem) Gebiet hin, um Putins Erfahrung besser zur Geltung zu bringen. Sie fragen sich, ob das Schwanken zwischen Hubert Védrine und Bernard Kouchner als Außenminister nicht Zeichen eines tiefer sitzenden Schwankens zwischen einem realistischen Ansatz und einer

auf Veränderung der internationalen Beziehungen abzielenden Strategie gewesen ist. Sie verhehlen weder ihre Skepsis gegenüber dem letztgenannten Ansatz noch ihre Verwunderung über die Ernennung Hervé Morins zum Verteidigungsminister. Jean-David Levittes Persönlichkeit und Einfluss⁶ werfen Fragen über das Funktionieren des französischen diplomatischen Dienstes auf. In Anbetracht der Wahlversprechen hatten die russischen Beobachter erwartet, dass Paris sich bemühen werde, die transatlantischen Beziehungen wieder zu intensivieren. Sie können sich jedoch nicht erklären, warum diese Annäherung mit Zeichen persönlicher Unterstützung für George W. Bush einhergeht, dessen Amtszeit bald ausläuft und der in der Öffentlichkeit nahezu einhellig abgelehnt wird.

Auch ist festzuhalten, dass die Reaktionen Moskaus auf die Veränderungen in Paris beiläufiger und weniger politisch ausfallen als die Reaktionen gegenüber der EU und der NATO. Um einen Überblick über die EU-Russland-Beziehungen zu erlangen, sollen nun drei Themen genauer untersucht werden: der Stand des Dialogs zwischen der EU und Russland, die Haltung der EU gegenüber Russland und, umgekehrt, die Einstellung Russlands gegenüber der EU. Bei jedem Thema werden wir festzustellen versuchen, ob sich die französische Position seit dem Amtsantritt von Sarkozy entwickelt hat.

Unmittelbare Implikationen des EU-Russland-Dialogs

Auf dem Weg zu einem neuen PKA?

Das im Juni 1994 von beiden Vertragsparteien unterzeichnete PKA trat wegen des ersten Tschetschenien-Kriegs erst im Dezember 1997 in Kraft. Das Ziel war eine Annäherung Russlands an die europäischen Handelsvorschriften und -standards. Die Vertragsparteien gingen davon aus, dass die Gewährung der Meistbegünstigtenklausel gegenüber Russland letztlich die Schaffung einer Freihandelszone ermöglichen würde, wobei auch schon die Voraussetzungen für eine politische Kooperation ins Auge gefasst wurden. Rückblickend verweist die russische Regierung immer wieder darauf, dass sich

Russland bei der Aushandlung des Abkommens in einer Position der Schwäche befand und nicht über die nötigen Kompetenzen verfügte, um das Mysterium der EU-Mechanismen zu durchschauen. Neben dem PKA gibt es noch zwei weitere Pfeiler, auf denen das Verhältnis zwischen der EU und Russland ruht: den im Oktober 2000 eingeleiteten »Energiedialog« und die im Mai 2003 definierten »vier Räume« Wirtschaft, JI (Justiz und Inneres), äußere Sicherheit sowie Forschung, Kultur und Bildung. Auf der Grundlage von »Fahrplänen« sollen in diesen Räumen konkrete Ergebnisse erzielt werden. Insgesamt bilden sie einen sehr dichten Apparat aus gemischten Gremien und Arbeitsgruppen, darunter auch ein Ständiger Partnerschaftsrat. Ein vergleichbares Instrumentarium steht anderen Partnern der EU nicht zur Verfügung. Trotz dieser Dichte und des starken politischen Gewichts (halbjährliche Gipfeltreffen) konnte dieser Apparat die Nachwirkungen der doppelten Erweiterung von 2004 (EU und NATO) nicht abfedern. Im ersten Quartal 2004 veränderte die EU ihren Standpunkt aufgrund der russischen Forderungen hinsichtlich der neuen Mitglieder und aufgrund ihrer internen Entwicklung. Damals äußerte die Kommission offen ihre Sorge über die Spannungen zwischen den jeweiligen Interessen und Werten, die in der Partnerschaft auftraten.⁷

Vor diesem Hintergrund lassen sich die seit der doppelten Erweiterung eingetretenen Veränderungen erkennen. In technischer Hinsicht ist Moskau nicht mehr gewillt, die Verhandlungen im Hinblick auf das neue PKA über sich ergehen zu lassen, es will sich ganz im Gegenteil an allen Phasen der Ausarbeitung beteiligen und sich dabei zur Verteidigung der russischen Interessen auf ein inzwischen mobilisiertes Expertenwissen stützen, das die gemeinschaftlichen Dogmen keinesfalls mehr vorbehaltlos akzeptiert. Zwar gibt es unterschiedliche Schulen, doch im Grundsatz sind sich alle Experten darin einig, dass die russischen Interessen verteidigt werden sollen, und sie sind inzwischen auch in der Lage, Einfluss auf den Verlauf der Debatte zu nehmen.⁸ Auf der politischen Ebene zeigt sich Wladimir Putin sehr selbstbewusst gegenüber der EU. Diese nimmt deshalb für Russland nicht mehr dieselbe überraschende Bedeutung ein wie zu Beginn seiner ersten

Amtszeit, weil er die Außenpolitik seines Landes zu globalisieren vermochte.⁹ In seinen Äußerungen lässt sich der russische Präsident keine Gelegenheit entgehen zu bekräftigen, dass sein Land ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Kultur sei und alle grundlegenden Werte und Prinzipien teile, die zum Weltbild der Mehrheit aller Europäer gehörten.¹⁰ Er hat sich dabei den Ausspruch von Romano Prodi »Alles außer den Institutionen« zu eigen gemacht.

Das Ziel der Kommission war es, die Verhandlungen vor dem Gipfel von Samara zu beginnen und dabei sowohl die »vier gemeinsamen Räume« als auch ein umfangreiches energiepolitisches Kapitel in das neue Abkommen zu integrieren. Dieses Ziel wurde aus verschiedenen Gründen nicht erreicht. Zunächst zeugte das Veto Warschau (eine Folge des von Moskau für polnisches Fleisch verhängten Einfuhrverbots) von der starken Abkühlung der russisch-polnischen Beziehungen. Alle seit Dezember 2006 unternommenen Vermittlungsversuche sind gescheitert. Zweitens beweisen die Ereignisse in Estland, wie heftig die Ressentiments zwischen Moskau und den baltischen Ländern, die nach einer stärkeren europäischen Solidarität streben, immer noch sind. Drittens herrscht auf beiden Seiten ein Klima der Unsicherheit über die Putin-Nachfolge und die künftige institutionelle Ordnung der EU. Über diese drei Hindernisse hinaus mangelt es an Vertrauen und wahrscheinlich auch am Willen. Die beiden Parteien, die sich zu gut (oder vielleicht auch nicht gut genug?) kennen, haben füreinander stark an Attraktivität verloren.

In diesem Kontext ist auf russischer Seite der Wunsch zu erkennen, das Fehlen eines neuen Abkommens nicht unnötig zu dramatisieren.¹¹ Auch ohne ein neues Abkommen können sich die Beziehungen weiterentwickeln, denn das alte PKA wird automatisch verlängert. Gleichzeitig setzen sowohl die russische Seite als auch die europäischen Regierungen augenscheinlich große Hoffnungen in die französische EU-Ratspräsidentschaft (zweites Halbjahr 2008). Frankreich übernimmt die Präsidentschaft erst nach dem Amtsantritt des neuen russischen Präsidenten und dürfte daher von einer neuen Dynamik auf russischer Seite profitieren. In Paris haben die Vorbereitungen für

die Präsidentschaft 2008 bereits begonnen; in den kommenden Monaten werden Regierungsstellen, die politischen und wirtschaftlichen Kreise und die Experten mobilisiert werden. Die Erfahrungen der deutschen Präsidentschaft haben in methodologischer Hinsicht gezeigt, dass der politische Wille, die EU-Russland-Partnerschaft neu zu begründen, trotz eines echten Engagements und minutiöser Vorbereitung durch bilaterale Spannungen blockiert werden kann. Auf der Grundlage dieser Erfahrung sollte sich die französische Präsidentschaft bescheidenere und leichter erreichbare Ziele setzen sowie darauf achten, dass die neuen Mitglieder intensiv einbezogen werden.

Energiedialog oder Energiemonologe?

Seit der Unterbrechung der Gaslieferungen an die Ukraine im Januar 2006 und deren Auswirkungen auf den europäischen Markt kreisen die EU-Russland-Beziehungen um das Energiedossier, so dass sich die doppelte Asymmetrie im Handelsverkehr noch verschärfen könnte. Mehr als 57 Prozent des russischen Außenhandels werden mit der EU abgewickelt, während auf Russland nur sechs Prozent der gesamten EU-Exporte entfallen. Die russischen Exporte bestehen im Wesentlichen aus Energieträgern, während die EU vor allem Industrieprodukte ausführt. Die zweite Asymmetrie gibt mehr Anlass zur Sorge, weil Russland damit tendenziell die Rolle des Energielieferanten (Erdöl, Gas) für Europa übernimmt, was sich direkt auf seine politisch-wirtschaftliche Organisation auswirkt. Russland deckt 50 Prozent des europäischen Gas- und 20 Prozent des Erdölbedarfs, was 78 Prozent der russischen Öl- und 90 Prozent der Gasexporte entspricht. Mit anderen Worten hängen 75 Prozent der russischen Ausfuhrerlöse direkt und ausschließlich vom europäischen Energiemarkt ab. Die Kommission will den Energiebereich in das neue PKA einbeziehen und sich nicht mehr mit dem Energiedialog begnügen – einer Worthülse, die im Oktober 2000 kreierte wurde und keineswegs zur Beilegung der Meinungsverschiedenheiten beigetragen hat.

Erschwert wird dieser Dialog durch die widersprüchlichen Definitionen des Begriffs »Energiesicherheit«, durch die sehr unterschiedlichen Versorgungslagen in den einzelnen Mitgliedstaaten

sowie die abnehmende Berechenbarkeit Russlands vor allem auf dem Gasmarkt. Für die EU bedeutet »Energiesicherheit« die ausreichende Versorgung zu annehmbaren Preisen auf einer Basis der Interdependenz mit Russland. Für Russland bedeutet »Energiesicherheit« den Zugang zu Märkten mit zahlungsfähigen Käufern, wobei es eine Reduzierung der Reglementierungen und langfristige Investitionsgarantien der Verbraucherländer anstrebt. Auf dem Gassektor will Russland ungeachtet der europäischen Drohung, eine Gegenseitigkeitsklausel über die Marktzugangsbedingungen in das Abkommen aufzunehmen, das Gazprom-Monopol aufrechterhalten. Und noch etwas trägt zur derzeitigen Unsicherheit bei: die Funktionsweise von Gazprom (seine Nähe zum Kreml und die internen Gruppenkämpfe) sowie der Umfang der verfügbaren Reserven, der die Frage aufwirft, ob der russische Gasriese seine Exportzusagen einhalten kann, ohne massiv auf Gas aus Zentralasien zurückzugreifen.¹²

Paris verfolgt die Entwicklung der russischen Energiekonzerne sehr aufmerksam und unter zwei Blickwinkeln. Vor allem muss auf die Schaffung echter Industriepartnerschaften hingearbeitet werden, nicht nur auf Handelsabkommen. Die Konzerne, die umfangreiche Öl- und Gasreserven verwalten, sind angesichts der starken Nachfrage unverzichtbar. In diesem Zusammenhang zeigt die Vereinbarung zwischen Total und Gazprom über das Schtokman-Gasfeld, wie schnell das französische Energielobbying nach der Ankündigung Russlands, ausländische Firmen nicht zuzulassen (im September 2006), wieder funktionierte. Indem sie das Modell anderer großer Erzeugerländer (Saudi-Arabien, Algerien, Venezuela und Iran) auf Russland übertragen, gehen viele Beobachter heute davon aus, dass die Neuorganisation des russischen Energiesektors mit der Stärkung der nationalen Firmen abgeschlossen sei. Dieses neue Kräfteverhältnis muss in der Tat zur Kenntnis genommen werden. Gleichzeitig verfolgt die französische Regierung aufmerksam die Investitionen russischer Konzerne in Europa, vor allem das Investitionsverhalten von Gazprom, das auf einen direkten Kontakt mit den europäischen Endverbrauchern hinarbeitet. Natürlich liegt die Entwicklung der französischen Energiekonzerne der Regierung in Paris besonders am Herzen. Ein Beispiel hierfür ist die Fusion von

Suez und Gaz de France. Der Energiesektor ist und bleibt für Paris ein strategisch bedeutsamer Bereich, in dem die Regierung ihren Einfluss sicherstellen sollte. Die europäische Energiepolitik wird eine der Prioritäten der französischen EU-Ratspräsidentschaft sein.

Spannung zwischen Interessen und Werten

Häufig wird auf den tiefen Wesensunterschied zwischen der EU und Russland hingewiesen, wenn man das jeweilige Verhalten zu erklären versucht. Die »russische Besonderheit« und die »souveräne Demokratie« gehören zum ideologischen Fundament des Kreml. Der erste Begriff soll darauf hinweisen, dass die Machtstrukturen in Russland und seine Entwicklungsgeschwindigkeit in der Geschichte begründet seien, mit beidem müssten sich die russischen Machthaber arrangieren. Der zweite soll ausdrücken, dass jede Form von äußerer Einflussnahme auf russisches Territorium und jeder Versuch, Russland ein bestimmtes Entwicklungsmodell zu oktroyieren, strikt zurückgewiesen werden. Auf einer grundsätzlicheren Ebene scheint auch Russland beweisen zu wollen, dass das westliche Modell für die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft weniger universell ist, als der Westen behauptet. Für den Kreml geht es also darum, die Europäer von dem Glauben abzubringen, die europäische Kultur sei der russischen überlegen.¹³

Da es der EU nicht gelingt, klare Antworten auf so zentrale Fragen wie ihre Finalität, ihre Grenzen und die Art ihrer internationalen Macht zu schaffen, verwischt sie ihr eigenes Profil und wird im Vergleich mit der NATO nicht als glaubwürdiger sicherheitspolitischer Akteur wahrgenommen. Dieses Problem bleibt aus Moskauer Sicht entscheidend.¹⁴ Der Eindruck von Entschlossenheit und Selbstsicherheit, ja beinahe Arroganz, den Moskau vermittelt, muss gemessen werden an der Unentschlossenheit und Unbeständigkeit der Europäer. Die EU versucht, das geopolitische Machtverhältnis zu Russland durch Reglementierungen zu prägen. Eine solche Position ließ sich noch vertreten, solange Russland in der Situation eines Hilfsempfängers war. Heute jedoch passen die Werkzeuge der EU – im Wesentlichen technische Unterstützung und diplomatische Beziehungen – nicht mehr

zum starken Wachstum Russlands und seinem Auftreten als Weltmacht. Die Ukraine-Krise bedeutete einen Bruch. Auf europäischer Seite wurde sie hauptsächlich als ein Versuch Russlands gesehen, sich in die inneren Angelegenheiten der Ukraine einzumischen, während sie von russischer Seite als Bemühen des Westens interpretiert wurde, dem Einfluss Moskaus im postsowjetischen Raum entgegenzuwirken. Letztere Interpretation hat die Vorstellung verstärkt, der wahre geopolitische Akteur auf dem europäischen Kontinent sei nach wie vor die NATO – als Hauptvermittler amerikanischen Einflusses – und nicht die Europäische Union.

Die EU hat, da sie sich keine geopolitische Identität schaffen konnte, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zum Herzstück ihrer Außenpolitik gemacht.¹⁵ Russland hat sich der Einbeziehung in diesen Rahmen jedoch immer verweigert, um seinen Anspruch auf eine Beziehung »zwischen gleichwertigen Partnern« zu unterstreichen. Die EU steht vor der Schwierigkeit, alles miteinander zu vereinbaren, die ENP, die »strategische Partnerschaft« mit Russland, das Vorgehen der NATO, aber auch der OSZE und des Europarats, und, last but not least, die bilateralen Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Moskau.

In diesen Fragen markieren Sarkozys Positionen einen Wendepunkt. Seiner Ansicht nach ist die Multipolarität kein Ziel an sich, sondern spiegelt vielmehr den Auftakt zu einem neuen Konzert der Großmächte wieder, das in einen Konflikt unterschiedlicher machtpolitischer Strategien abgeleiten könnte.¹⁶ Das Verhalten Russlands hat unlegbar zu dieser Einschätzung beigetragen. Derzeit gibt die französische Regierung keine Antwort auf die Frage, ob die ENP dieser Rückkehr des Macht Denkens gewachsen ist. Vielmehr bereitet man sich in Paris auf die anstehende Debatte über die großen geopolitischen Leitlinien der Nachbarschaftspolitik vor. Unter den Begünstigten der ENP wird wohl mancher Ausgleich zwischen den südlichen und östlichen Ländern vorgenommen werden müssen, damit das außenpolitische Handeln der EU nicht allzu sehr zerfasert. Sarkozys Projekt einer Mittelmeer-Union kann auch als ein Mittel verstanden werden, die südlichen Länder zulasten der östlichen zu begünstigen.

Hauptmerkmale der EU-Positionen

Die Bedeutung bilateraler Beziehungen

Die EU-Russland-Beziehungen können nur dann zutreffend interpretiert werden, wenn man stets die bilateralen Beziehungen und dabei insbesondere die Frage im Blick behält, ob der EU-Russland-Dialog durch diese Beziehungen gefestigt (was die Regierungen der größten EU-Staaten behaupten) oder aber geschwächt wird (worauf externe Beobachter häufig hinweisen). Im Laufe der Jahre 2003 bis 2007 hat sich in den Fragen der Erweiterung, des Irak-Kriegs, der »orangenen Revolution« und der Energiekrisen eine deutliche Spaltung zwischen den Mitgliedstaaten gezeigt. Einerseits wünscht sich eine sehr moskaukritische Gruppe, zu der allen voran Polen und die baltischen Länder gehören, dass die EU in Worten und Taten energischer auftritt. Andererseits möchten die Befürworter einer engen Beziehung auf der Basis gegenseitiger Abhängigkeiten, darunter vor allem Deutschland, Frankreich und – je nach Dossier – Großbritannien und Italien, dass Russland dauerhafte Kompromisse eingeht. Neben seiner Schlüsselrolle als Energiepartner erweist sich Moskau nämlich als unverzichtbarer Partner in Bereichen, die über den EU-Russland-Rahmen hinausgehen (Iran, Kosovo und der Nahost-Konflikt).

Aktuell ist eine der wichtigsten Fragen, ob diese Spaltung andauern wird oder ob die EU, angespornt von Führungspersonlichkeiten, die weniger geneigt sind, ihre »persönliche Beziehung« zum russischen Präsidenten herauszustreichen, es schafft, wieder zu gemeinsamen Positionen in der russischen Frage zu gelangen. Anders formuliert müssen Gordon Brown, Nicolas Sarkozy, Angela Merkel und Romano Prodi als Nachfolger von Tony Blair, Jacques Chirac, Gerhard Schröder und Silvio Berlusconi in enger Zusammenarbeit mit ihren Partnern neu definieren, wie die politischen Beziehungen, die mit Putins Nachfolger zu knüpfen sein werden, aussehen sollen. Sechs Monate vor der russischen Präsidentenwahl ist die Ungewissheit über die künftigen russischen Politiker das beste Beispiel für den Unterschied zwischen den politischen Systemen Russlands und Europas.

Das Gleichgewicht zwischen den einzelnen Regierungen und ihren Aktionsfeldern dürfte jedoch erhalten bleiben. Auf die Gefahr einer Schematisierung hin lässt sich folgendes Beziehungsgeflecht skizzieren: Berlin ist und bleibt Moskaus vorrangiger Partner in der EU. Diese Beziehung schlägt, von den jeweiligen Staatsapparaten ermutigt, bereits Wurzeln in den Gesellschaften beider Länder. Sie basiert im Grunde auf der Zusammenarbeit im Energiesektor. Angela Merkel, eine geschickte Vermittlerin, hat den Stil der Gespräche verändert, ohne die Substanz anzutasten (Großprojekte wie die Ostsee-Gaspipeline werden nicht in Frage gestellt).¹⁷

Die russisch-britischen Beziehungen haben sich seit 2003 langsam verschlechtert, was auf eine Häufung sekundärer Faktoren zurückzuführen ist: politisches Asyl für Persönlichkeiten wie Boris Beresowskij, die Reaktion auf den Fall Jukos und Zwischenfälle bei den Tätigkeiten der Geheimdienste beider Länder.¹⁸ Der Fall Litwinenko und die Ausweisung russischer Diplomaten (Juli 2007) zeugen von dieser Verschlechterung, doch sie dürfen nicht über die wachsende Finanzkraft der russischen Gemeinde im Vereinigten Königreich hinwegtäuschen. Im Kern wird die Entwicklung der russisch-britischen Beziehungen von zwei Faktoren bestimmt: dem Charakter der NATO-Russland-Partnerschaft und der Energielage im Großbritannien. Zu Beginn der ersten Amtszeit Putins wurde die Annäherung zwischen der NATO und Russland (die 2002 in den NATO-Russland-Rat mündete) aktiv gefördert. Das Wiederaufflackern von Spannungen zwischen der NATO und Russland aufgrund der Erweiterungspläne und der geplanten Errichtung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und in der Tschechischen Republik sowie die Spannungen in den baltischen Ländern machen sich auch auf bilateraler Ebene bemerkbar. Im Energiesektor ist Großbritannien Erdgasimporteur geworden. Konzerne wie BP und Shell haben in Russland große Investitionen getätigt, die teils immer noch von politischen Entscheidungen abhängen.

Die russisch-polnischen Spannungen verschärfen sich durch den Sieg der PiS (Partei Recht und Gerechtigkeit) bei den Parlamentswahlen im September 2005 und die Wahl von Lech Kaczyński

zum polnischen Präsidenten. Innerhalb der EU ist Polen das moskaukritischste Land. Insbesondere die innenpolitische Verhärtung Russlands löst in Polen Besorgnis aus. Immer wieder kritisiert die Regierung einen »neuen russischen Imperialismus«, vor allem im Energiesektor. Die PiS tritt für größeren staatlichen Einfluss auf das politische, wirtschaftliche und soziale Leben des Landes ein und befürwortet eine auf der systematischen Verteidigung der »polnischen nationalen Interessen« beruhende Außenpolitik, was zu einem überaus empfindlichen Nationalismus führt. Resultat ist eine kaum kompromissbereite Haltung gegenüber der EU und ein verstärktes Misstrauen gegenüber Deutschland. Aufgrund der engen russisch-deutschen und der traditionell heiklen russisch-polnischen Beziehungen dient Moskau der Warschauer Außenpolitik als Buhmann: Russland strebe einen Zerfall der EU an.¹⁹ Gerade in der Energiepolitik bemühen sich andere Länder ganz im Gegenteil um engere Beziehungen zu Moskau. Neben Italien (ENI und Gasprom haben im November 2006 eine langfristige Vereinbarung unterzeichnet) zählen hierzu Ungarn, Griechenland und Bulgarien.

Für Paris geht es nun darum, über den bilateralen Rahmen hinauszugehen und die abgenutzte Floskel der »relation privilégiée« zu Russland aufzugeben, durch die eine konstruktive Positionierung Frankreichs innerhalb der EU nach dem negativen Ausgang des Referendums über den Verfassungsvertrag eher erschwert wurde, ohne dass es deshalb greifbare Zugeständnisse von Moskauer Seite gegeben hätte. Durch vorsichtiges Vorgehen versuchen Präsidialamt und Außenministerium sowohl eine verbale Konfrontation, wie wir sie zwischen Moskau und Washington erleben, als auch ein Übermaß an Entgegenkommen zu vermeiden. Letzteres kennzeichnete die Russland-Politik Jacques Chiracs. Erklärtes Ziel ist eine klarere Verbindung zwischen dem französisch-russischen Verhältnis einerseits und dem EU-Russland-Dialog andererseits, die jedoch nie zu einer systematischen Abwertung Russlands führen darf.

»Neues« und »altes« Europa

Die Folgen des Irak-Kriegs machen sich im EU-Russland-Verhältnis noch deutlich bemerkbar.

Moskau nutzt diese Spaltung, um Unstimmigkeiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu betonen und mittels der Energiepolitik wieder Einfluss in Mitteleuropa zu gewinnen.²⁰ Hinzu kommen die psychologischen Nachwirkungen des französischen und niederländischen Neins zum Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrags. Für Moskau sind die Ergebnisse der Referenden das sichtbarste Zeichen für den Attraktivitätsverlust der EU und die Schwächung des europäischen Projekts.

Die Erklärungen und Beschlüsse Moskaus lassen seine wirklichen Absichten offen; sie rufen in Berlin, Paris, London, Warschau, Rom, Helsinki und Budapest durchaus unterschiedliche Reaktionen hervor – was dem Kreml bekannt ist und von ihm genutzt wird. Im Hintergrund steht der Wunsch, die Beziehungen zum Westen im Allgemeinen und zur EU im Besonderen zu überdenken.

In diesem Zusammenhang sind die polnisch-russischen Beziehungen besonders wichtig. Deren Verschlechterung ist nicht nur auf das polnische Veto zurückzuführen. Moskau ist sich darüber im Klaren, dass die Ausfälle Warschaus, das Wesen der Kaczyński-Regierung und ihre besondere Nähe zu den Vereinigten Staaten Polen innerhalb der EU marginalisieren.²¹ Warschau möchte die Beziehungen zu Russland gern auf die Werteebene ziehen und trifft zugleich Entscheidungen, die seine europäischen Partner in große Verlegenheit bringen. Moskau nutzt diesen Widerspruch, um Polen als ein antirussisches Land zu brandmarken, das den Kalten Krieg wieder aufleben lassen möchte. Ganz sicher wird die heftige Debatte, die sich über die Raketenabwehrsysteme anbahnt, zu neuen Spannungen führen.

In diesem Punkt hat Nicolas Sarkozys ausdrücklich die Absicht, mit der Vergangenheit zu brechen. Die transatlantische Partnerschaft soll neu belebt werden, indem Paris den Widerstand gegen den Irak-Krieg und ganz allgemein den Antiamerikanismus als einen der unsichtbaren Pfeiler der französischen Außenpolitik endgültig zu den Akten legt. Deshalb reiste Bernard Kouchner nach Bagdad, und Nicolas Sarkozy wurde von der Familie Bush empfangen (August 2007). Als Zeichen des guten Willens entschied Sarkozy, die französischen Aktivitäten in

Afghanistan zu »verstärken« und die französischen Potenziale besser in die NATO-Struktur einzupassen. Die eigentliche Unbekannte in dieser Entwicklung liegt in der Haltung, die Paris in den nächsten Monaten hinsichtlich seiner Teilnahme an den militärischen Strukturen der NATO einnehmen wird. Nach genau diesem Punkt erkundigen sich derzeit mehr oder weniger informell die russischen Experten und Diplomaten.

Der transatlantische Hintergrund

In strategischer Hinsicht bleiben die Vereinigten Staaten der Hauptbezugspunkt Russlands. Das nukleare Gleichgewicht verstärkt zudem den russischen Weltmachtstatus gegenüber den europäischen Ländern. In dem Maße, in dem die amerikanischen Pläne, Stützpunkte in Polen und der Tschechischen Republik zu errichten, Gestalt annehmen, wird sich die russische Politik verhärten. Im April 2007 kündigte Wladimir Putin ein Moratorium für den KSE-Vertrag (über konventionelle Streitkräfte in Europa) an, der seit dem Zerfall der UdSSR ein wichtiger Pfeiler der europäischen Sicherheitspolitik ist, und geißelte dabei den Unilateralismus Amerikas. Hinzu kommt das angekündigte Veto zum Kosovo, aus dem sich die Absicht des Kreml ablesen lässt, nichts mehr hinzunehmen, sondern sich als zentraler Akteur der europäischen Sicherheitspolitik gegenüber einer EU zu positionieren, die Mühe hat, auf diesem Gebiet glaubwürdig zu wirken.²²

Ohne den Hintergrund der russisch-amerikanischen Beziehungen lassen sich die EU-Russland-Beziehungen nicht verstehen.²³ In Folge der Ereignisse in der Ukraine hat Washington gegenüber Moskau härtere politische Töne angeschlagen, insbesondere in Dick Cheney's Rede in Wilna (Mai 2006), die als bewusste Provokation gegenüber Moskau aufgefasst wurde, oder in George W. Bush's Rede in Prag (Juni 2007). Seither nutzt die russische Diplomatie jede Gelegenheit und schürt den von der Bush-Regierung ausgelösten Antiamerikanismus. In den Reaktionen auf die amerikanische Politik liegt einer der Schlüssel für die russische Politik, was etwa auch in der Putin-Rede in München (Februar 2007) deutlich wurde. Moskau stellt fest, dass die Annäherung der Ukraine an die

euro-atlantischen Strukturen im postsowjetischen Raum deutlich komplizierter geworden ist, seit Wiktor Janukowitsch an die Macht zurückgekehrt ist und eine politische Dauerkrise herrscht. Autoritären Regimen wie in Usbekistan bietet Moskau Sicherheitsgarantien und vermeidet dabei im Gegensatz zu Washington und Brüssel wohlweislich, von der »Förderung der Demokratie« oder der »Einhaltung der Menschenrechte« zu sprechen. Moskau mobilisiert ferner erhebliche politische und diplomatische Ressourcen, um im euro-asiatischen Raum ein Gegengewicht zu den euro-atlantischen Strukturen zu bilden (zum Beispiel mit der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit oder der Organisation des Vertrages für kollektive Sicherheit).²⁴

Dieser wiedergewonnene Einfluss reicht jedoch nicht aus, um eine echte Europa-Politik zu entwerfen, das heißt eine Situation zu schaffen, in der Russland nicht mehr der Logik einer Anpassung an die europäischen Beschlüsse folgen müsste. Indem es an seiner derzeitigen Struktur einer Überrepräsentation der Geheimdienste an der Staatsspitze festhält, läuft es Gefahr, seine Macht nur über die Energieversorgung und den Einsatz seines Störpotenzials auf dem Gebiet der Sicherheit auszuüben. Das ist besser als nichts, aber nicht genug, um sich den Herausforderungen zu stellen, mit denen es konfrontiert ist.

Diese Herausforderungen betreffen die Frage eines geeigneten Entwicklungsmodells. Und in dieser Hinsicht beginnt sich in den Vereinigten Staaten eine Debatte zu regen, welche die Wahrnehmung Russlands ändern und mit derjenigen Chinas in Verbindung bringen könnte. So brachte Bush in seiner Prager Rede China und Russland in einen unmittelbaren Zusammenhang, als er bekräftigte, Washington wolle wegen des Demokratiedefizits weiterhin Druck auf beide Länder ausüben. Diese politische Klassifikation lässt eine Entwicklung erwarten, in der aus der Förderung der Demokratie eine Gegenmaßnahme zur Rückkehr des von der Bush-Regierung angeprangerten Machtdenkens gemacht werden soll. Die Bedrohung durch islamistischen Terror tritt in den Hintergrund dieser sich anbahnenden Debatte, die wieder auf den historischen Gegensatz zwischen Liberalismus

und Autoritarismus zurückgreift, was künftig zu Spannungen zwischen den demokratischen Staaten einerseits und den autoritären Staaten, allen voran China und Russland, andererseits führen könnte.²⁵ Hinsichtlich ihrer eigenen Entwicklung verbergen beide Länder nicht mehr ihre Skepsis gegenüber dem westlich-liberalen Modell; sie glauben, ihre Entwicklung dem Bruch mit den westlichen Wirtschaftsdogmen zu verdanken, ohne dass sie deswegen auf eine Beteiligung an der Globalisierung verzichten mussten.²⁶ Über die transatlantischen Kanäle wird sich diese Debatte auch in Frankreich entspinnen, was dazu führen könnte, dass die russische Entwicklung eher eurasisch als westlich beeinflusst sein wird. Wir haben gesehen, dass Nicolas Sarkozy sich dieser Vorstellung von einer Rückkehr des Denkens in Machtblöcken auf der internationalen Bühne anschließt. Es ist jedoch nicht gesagt, dass auch die französische Diplomatie der allgemeinen Interpretation der wachsenden Macht Russlands beziehungsweise Chinas sowie insbesondere der daraus resultierenden Auswirkungen auf die westlichen Führungen folgt.

Hauptmerkmale der russischen Positionen

Die mangelnde Attraktivität Russlands

Vermutlich wird Russland die Beziehungen zur EU nicht unnötig belasten wollen, weil der europäische Markt für sein Wirtschaftswachstum überaus wichtig ist. Dennoch ist es nicht offiziell in den Prozess einer – und sei es nur schrittweisen – Integration mit der EU eingetreten; es vertritt eher den Grundsatz einer Interaktion, die nicht auf einem System von gemeinsamen Beschränkungen und Werten beruht. Eines der Hauptmerkmale der russischen Außenpolitik ist eben dieses Unvermögen, mit einem wie auch immer gearteten Partner ein auf einem System der Mitentscheidung basierendes Integrationsprojekt auszuarbeiten, vorzuschlagen und durchzuführen. Dieses Unvermögen bringt auch alle Versuche politischer Integration innerhalb der GUS zum Scheitern.

Das Konzept der »souveränen Demokratie« wirkt sich auf die Außenpolitik aus und belastet den Dia-

log mit der EU. Russland bringt sich grundsätzlich in eine defensive Position, indem es die europäischen Normen und Regeln allesamt als versuchte Einschränkungen seiner Souveränität betrachtet. Zugleich impliziert Moskaus Bestreben, durch den Beitritt zur WTO in die Weltwirtschaft integriert zu werden, die Bereitschaft, ein bestehendes Regelwerk zu akzeptieren.²⁷ Für Moskau müsste es darum gehen, sich den Regeln anzupassen und zugleich mit Hilfe des wiedergewonnenen politischen Einflusses eine Möglichkeit zu finden, an der Weiterentwicklung eben dieser Regeln beteiligt zu werden. Auch müsste der Einsatz der finanziellen Ressourcen des Landes deutlicher auf Herausforderungen wie technologische Integration, Zuwanderung oder Ausbildung der Bevölkerung ausgerichtet werden, mit denen Russland konfrontiert ist.

Die eurasische Orientierung Wladimir Putins ist Paris nicht entgangen. Durchaus erfolgreich hat er sich bemüht, seinem Land, das inzwischen an der Globalisierung beteiligt ist, ein Image der Modernisierung und Öffnung zu geben. Das ist eine relativ neue Entwicklung: Regelmäßig bezieht er sich auf die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China), um Russland als aufstrebende Macht zu präsentieren. Das addierte BIP der BRIC ist inzwischen höher als das der EU, und das wirtschaftliche Potenzial dieser neuen Zentren im Prozess des globalen Wachstums wird sich seiner Meinung nach in »politischem Einfluss« niederschlagen.²⁸ In diesem Zusammenhang ist eine Auslassung Nicolas Sarkozys in seiner Rede vor den Botschaftern bemerkenswert. Dort zitierte er nämlich nur China, Indien und Brasilien als aufstrebende Giganten und Motoren des globalen Wachstums. Diese Auslassung ist bezeichnend dafür, wie ungerne bestimmte politische Kreise Frankreichs Russland aufgrund seiner großen Einnahmen aus Energieträgern als kommende Wirtschaftsmacht ansehen möchten. Andere Kreise jedoch weisen unermüdlich auf die Investitionskapazitäten Russlands hin, das inzwischen (nach China und Japan) weltweit die drittgrößten Währungsreserven hat und sich darauf vorbereitet, »Sovereign Wealth Funds« zu gründen, staatlich kontrollierte Fondsgesellschaften, mit denen die europäischen, asiatischen und nordamerikanischen Märkte und Börsen attackiert werden sollen.

Innenpolitische Unsicherheit

Die Ungewissheit über die Putin-Nachfolge belastet den EU-Russland-Dialog insofern, als Wladimir Putin die EU im Jahr 2000 ins Zentrum seines politischen Interesses gerückt hatte. Selbst wenn sie bei den anstehenden Wahlen (des Parlaments im Dezember 2007, des Präsidenten im März 2008) nicht mehr zu den thematischen Schwerpunkten gehören sollte, bleibt die Beziehung zu Europa für den Kreml strukturell wichtig – doch derzeit ist ungewiss, ob Putins Nachfolger diesem Partner dieselbe Bedeutung beimessen wird.

Grundsätzlicher sind die Bedenken der Europäer gegenüber einem möglicherweise zunehmend autoritär auftretenden Russland und den sich daraus ergebenden Folgen für seine Außenpolitik. Dieser Autoritarismus gehe sicher mit einem wiedererwachenden Nationalismus einher, was sich bereits in der russischen Haltung gegenüber den baltischen Staaten anzudeuten beginnt. Sobald es über mehr Mittel verfügt, wird Moskau den russischen Minderheiten sehr wahrscheinlich auch künftig besondere Aufmerksamkeit schenken. Parallel dazu wird sich der nächste Präsident, wie bereits Wladimir Putin, dafür einsetzen, dass die russischen Staatsangehörigen bei der Einreise in die EU kein Visum mehr benötigen. Diese eher symbolische Veränderung hätte Einfluss auf das Prestige Russlands und auf das Bild, das es sich selbst von seiner Macht in Europa macht. Für die EU hingegen ist das Thema Visum neben den Marktzugangsbedingungen einer der Haupttrümpfe. In dieser Frage haben die beiden Parteien auf dem Gipfel von Samara mit der Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens Fortschritte gemacht.

Paris teilt mit seinen europäischen Partnern, insbesondere mit Berlin und London, dieselbe Interpretation der innenpolitischen Entwicklungen in Russland. Trotz der Einschränkungen der politischen Freiheiten und der zunehmenden Verhärtung der Positionen in der Außenpolitik hält man einen Dialog mit Russland nach wie vor für unerlässlich. Russland, ein selten umgänglicher, aber unumgänglicher Partner, bleibt schwer durchschaubar: Sechs Monate vor der Wahl lässt sich immer noch nicht sicher sagen, wie der Nachfolger Putins heißen wird. Und die lange in politisch-diplomatischen

Kreisen verbreitete Vorstellung, Putin sei eine Art »russischer de Gaulle«, ist in Folge von Korruptionsfällen in seiner unmittelbaren Umgebung inzwischen aufgegeben worden.

Dominanz von Sicherheitsfragen

In seiner Europa-Politik, und das wird allzu häufig übersehen, räumt Moskau den Sicherheitsfragen nach wie vor besondere Bedeutung ein und folgt in der Gestaltung der Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten den Prinzipien der territorialen Souveränität und des Kräftegleichgewichts. Mit anderen Worten: Moskau verharret gegenüber einer EU, die ein neues Modell des internationalen Akteurs zu entwickeln versucht, in der Position des klassischen Machtdenkens und behält deshalb stets die militärischen Faktoren im Auge. Die aufgestockten Militärausgaben sind nicht mehr nur auf den Wunsch zurückzuführen, Defizite aus der Jelzin-Ära auszugleichen, sondern es geht darum, ein neues militärisches Instrument zu schaffen, das Russlands globale Präsenz stärken soll (wobei auch der Weltraum einbezogen wird), zugleich aber auch regional einsetzbar ist.

Der Kreml geht offiziell von einem Komplex aus inneren und äußeren Bedrohungen aus, der ihm zur Rechtfertigung eines Staatsapparats dient, in dem die Ordnungskräfte und das Militär sehr viel Raum einnehmen. Dieses übersteigerte Souveränitätsstreben führt Russland in eine Unabhängigkeitspolitik, mit der ohne falsche Scham die nationalen Interessen verteidigt werden sollen, und zwar immer und überall. Die Europäer begreifen nur schwer, dass »eingefrorene Konflikte« wie der Kosovo in diesen Kontext der Verteidigung nationaler Interessen und das Bestreben eingeordnet werden müssen, dem unter Boris Jelzin erlittenen Einflussverlust im post-sovjetschen Raum besonders im europäischen Teil endgültig Einhalt zu gebieten. Hinzu kommt der Wunsch, gegenüber dem Westen, der sich während der Übergangsjahre so stark und so sehr im Recht fühlte, das Gefühl einer Revanche zu genießen. Es gibt kein Anzeichen dafür, dass Putins Nachfolger diese starke Tendenz umkehren wird, denn die politischen Kräfte, die eine Integration mit dem Westen befürworten, sind derzeit sehr an den Rand gedrängt.

In den kommenden Monaten wird Nicolas Sarkozy zu zwei strategisch wichtigen Themen Stellung beziehen müssen: zum amerikanischen Vorhaben, ein Raketenabwehrsystem in Polen und der Tschechischen Republik zu installieren, sowie zur NATO-Erweiterung. Ein Teil der russischen Argumentation bezüglich des ersten Themas scheint auch in Paris und Berlin akzeptiert zu sein: Eine solche Stationierung wäre selbst in einem bilateralen Rahmen nicht mit den Verpflichtungen zu vereinbaren, die Amerika und die NATO in den neunziger Jahren gegenüber Russland eingegangen sind.²⁹ Dagegen akzeptiert Paris nicht das Argument, der amerikanische Schutzschild sei allein dazu bestimmt, das Potenzial russischer Raketen einzuschränken. Die französischen Vorbehalte gegenüber der NATO-Erweiterung sind bekannt, begründet werden sie mit der Notwendigkeit, die vorherigen Erweiterungen erst einmal zu »verdauen«. Zudem gibt es in Paris eine Tendenz, ein besonderes Augenmerk auf die Dossiers Ukraine und Georgien zu richten. In der Ukraine ist die weitere politische Entwicklung ungewiss und der NATO-Beitritt wird in der Öffentlichkeit anscheinend gar nicht gewünscht. Beim Thema Georgien besteht die Sorge, dass sich bei einem NATO-Beitritt die Abspaltungsideen in Abchasien und Ossetien nicht unbedingt automatisch erledigen, sondern vielleicht sogar intensivieren würden.

Empfehlungen

Die in groben Zügen dargestellten französischen Positionen zu den neun Hauptelementen des EU-Russland-Dialogs – im weiteren Sinne und nicht nur im Rahmen der Gespräche zwischen Kommission und Kreml – wären einer genaueren Untersuchung wert. Die künftige Russland-Politik Frankreichs und der EU sollte nach den folgenden Grundsätzen entwickelt werden:

1. Wiederankoppelung der französischen Russland-Politik an die der europäischen Partner, indem man sich um eine quasi automatische Verbindung zwischen dem Frankreich-Russland-Dialog und dem EU-Russland-Dialog bemüht.
2. Vermeidung einer Provinzialisierung der EU-Russland-Beziehungen. Washington ist und bleibt

Moskaus strategischer Hauptbezugspunkt. Deshalb neigt Russland dazu, aus dem Dialog mit der EU eine Art Ableger seiner Beziehungen zum Westen zu machen. Es sollte daran erinnert werden, dass die europäisch-russischen Beziehungen aufgrund ihrer Intensivierung und ihres Umfangs geeignet sind, die Basis eines Dreiecks EU-Russland-USA zu bilden.

3. Überdenken der außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU gegenüber Russland: von der Logik der Hilfsprogramme muss zugunsten gemeinsam finanzierter Projekte Abschied genommen werden.
4. Verweigerung einer Beschränkung des EU-Russland-Dialogs auf Energiefragen. Einbettung des Energiedossiers in einen erweiterten politischen Rahmen, um die Art der politisch-wirtschaftlichen Entwicklung beider Seiten und die Modalitäten für wechselseitige Investitionen diskutieren zu können.
5. Ausarbeitung eines gemeinsamen europäischen Standpunktes gegenüber dem amerikanischen Lobbyismus für eine Pipeline im Kaspischen Meer und gegenüber den von Russland zu erwartenden Reaktionen.
6. Entwicklung von Szenarien für eine gemeinsame Reaktion der EU auf mögliche Manipulationen im Vorfeld und während der russischen Wahlen. Gemeinsame Organisation der ersten Kontakte mit dem neuen russischen Präsidenten.
7. Die Einsicht, dass Russland über den Ural hinausgeht, was hieße, dass sich weder Paris noch Brüssel weiterhin vor einer genauen Analyse des Moskauer Einflusses auf die geostrategisch bedeutsamen euro-asiatischen Gebiete drücken. Diese Entwicklung muss mit den Grundsätzen einer EU-Strategie für Zentralasien übereinstimmen.

Thomas Gomart (gomart@ifri.org) leitet das Zentrum Russie/Nei des Institut français des relations internationales (Ifri) und gibt die digitalisierte Schriftenreihe Russie.Nei.Visions heraus (in drei Sprachen unter der Internet-Adresse www.ifri.org abrufbar). Er ist Dozent an der École spéciale militaire in Saint-Cyr.

Übersetzung aus dem Französischen:
Doris Heinemann.

Anmerkungen

- 1 Einen Teil des Textes hat der Autor in französischer Sprache in folgendem Artikel veröffentlicht: Union européenne / Russie: de la stagnation à la dépression, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 510, Juli-August 2007, S. 423–429.
- 2 Peter Mandelson, Rede in Bologna am 20.4.2007.
- 3 Vgl. beispielsweise Sergei Medvedev, EU-Russian Relations, Alternative futures (FIIA), Helsinki 2006, <http://www.upi-fiaa.fi/doc/FIIA_Report_15.pdf>.
- 4 Die Pressekonferenz des französischen Präsidenten, in deren Verlauf er über seinen russischen Amtskollegen sagte, dieser sei sehr gut über seine Dossiers informiert, sehr ruhig und sehr intelligent, fand via Internet ein unerwartetes Medienecho.
- 5 Gespräche in Moskau, Juli und September 2007.
- 6 Jean-David Levitte, ehemaliger französischer Botschafter in Washington, ist diplomatischer Berater Sarkozy's.
- 7 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Beziehungen zur Russischen Föderation, COM(04) 106, 9. Februar 2004.
- 8 Nadeshda Arbatova, Russie-UE après 2007: le débat russe, in: Russie.Nei.Vision, Nr. 20/Juni 2007.
- 9 Thomas Gomart, Politique étrangère russe: l'étrange inconstance, in: Politique étrangère, Nr. 1/2006.
- 10 Vladimir Putin, Vive le dialogue Europe-Russie!, in: Le Figaro, 27.3.2007.
- 11 Gespräch mit einem Mitglied des russischen Präsidialamts, Juli 2007.
- 12 Vgl. zu dieser Debatte Christophe-Alexandre Paillard, Gazprom: mode d'emploi pour un suicide énergétique, in: Russie.Nei.Visions, Nr. 18/März 2007.
- 13 Gespräch mit einem russischen Parlamentarier (Jedinaja Rossija), Moskau, Dezember 2006.
- 14 Roy Allison, Russian security engagement with the European Union, und: Russian security engagement with NATO, in: Roy Allison, Margot Light and Stephen White (Hrsg.), Putin's Russia and the Enlarged Europe (Chatham House Papers, RIIA), Oxford 2006, S. 72–93 und S. 94–129.
- 15 Gomart, UE et Russie: un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme, Russie.Nei.Visions, Nr. 10(b)/Mai 2006.
- 16 Rede vor den Botschaftern, 27. August 2007, <http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/sarkozy_botschafterkonferenz-2.pdf> (letzter Zugriff: 19.10.2007).
- 17 Alexander Rahr, Russie-Allemagne: la relation spéciale et la présidence de l'Union européenne, in: Politique étrangère, Nr. 1/2007.
- 18 Andrew Monaghan (Hrsg.), The UK & Russia—A Troubled Relationship (Defence Academy of the UK, CSRC, Russian Series, 07/17), Swindon, Mai 2007.
- 19 Gespräch mit einem polnischen Diplomaten, Moskau, Dezember 2006.
- 20 Keith C. Smith, Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe, in: Eurofocus (CSIS, Washington, DC), Januar 2007, <http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task/view/id,3704/type,3/>.
- 21 Andrey Makarychev, Neighbours, Exceptions and the Political: A Vocabulary of EU-Russian Inter-Subjective (Dis)Connections, in: Michael Emerson (Hrsg.), The Elephant and the Bear Try Again (CEPS). Brüssel 2006, S. 23–24.
- 22 Oksana Antonenko, Indépendance du Kosovo: pourquoi la Russie s'y oppose-t-elle?, in: Russie.Nei.Visions, Nr. 21/Juli 2007.
- 23 Michael McFaul, Russia and the West: A Dangerous Drift, in: Current History, Oktober 2005.
- 24 Oksana Antonenko, The EU should not ignore the Shanghai Co-operation Organisation (CER), London, Mai 2007.
- 25 Robert Kagan, The world divides ... and democracy is at bay, in: The Sunday Times, 2.9.2007. Vgl. weiterführend Kagan, End of Dreams, Return of History, in: Policy Review, August-September 2007.
- 26 Peter Ferdinand, Russia and China: converging responses to globalization, in: International Affairs, Nr. 4/2007.
- 27 Julien Vercueil, La Russie et l'OMC: dernière ligne droite, Russie.Nei.Visions, Nr. 16/Februar 2007.
- 28 Zur Analyse dieser Entwicklung vgl. Gomart, Espace-temps perdu, espace-temps retrouvé, in: Politique étrangère, Sonderband La Russie, Enjeux internationaux et intérieurs, September 2007, S. 7–22.
- 29 Gespräch mit einem deutschen Akteur in diesen Verhandlungen, Berlin, Juni 2007.