

I. Strategiepapier der deutsch-russischen „AG Zukunftswerkstatt“ des Petersburger Dialogs

Deutschland–EU–Russland im Jahre 2015

Auf der Tagung der Zukunftswerkstatt in Kaliningrad wurde, nach langen teils heftigen Debatten, von jungen deutschen und russischen Nachwuchspolitikern und Experten ein gemeinsames Strategiepapier erarbeitet, das den Blick für die beiderseitigen Beziehungen nach vorne zu richten hilft. Darin werden Handlungsoptionen für die künftige Politik vorgeschlagen. Das Papier soll eine strategische Debatte im Petersburger Dialog anstoßen.

Deutschland und Russland sind strategische Partner. Allerdings muss sich diese Partnerschaft in den kommenden zehn Jahren erst noch ausprägen. An der Notwendigkeit einer über die Normalität zwischenstaatlicher Beziehungen hinausgehender Interessenabstimmung besteht auf beiden Seiten kein Zweifel. Deutschland ist an einem stabilen Russland interessiert, das seine Verantwortung als regionale Ordnungsmacht im östlichen Europa nach den Grundsätzen Juli 2005 europäischer Nachbarschaftspolitik wahrnimmt. Unterschiedliche Auffassungen bestehen in Deutschland über die Gestaltung der Tagespolitik gegenüber einem Russland, das sich nur langsam von seinem undemokratischen Erbe emanzipiert. In Russland wird Deutschland als wichtigster europäischer Verbündeter für die Herausforderungen der Globalisierung und für den Aufbau einer stabilen Weltordnung gesehen.

Es ist eine Errungenschaft der letzten Jahre, dass die Feindbilder der Vergangenheit auf beiden Seiten keine politische Wirkung mehr entfalten. Deutschland und Russland können gemeinsam den Bedrohungen des internationalen Terrorismus sowie dem illegalen Waffen- und Drogentransfer begegnen. Das Fundament der Beziehungen bildet die Wirtschaft, deren Kern der Energiedialog zum gegenseitigen Vorteil darstellt. Deutschlands Bedarf an russischen Öl- und Gaslieferungen wird in der Perspektive weiter zunehmen. Russlands Interessen beziehen sich auf deutsche Investitionen und Technologietransfer.

Die deutsch-russischen Beziehungen werden auch angesichts der wiederkehrenden Legitimationskrisen der EU ein größeres Gewicht erlangen; nicht zuletzt für die Stabilisierung und Gestaltung der Beziehungen zwischen Moskau und Brüssel. In diesem Zusammenhang stehen Deutschland und Russland bis 2015 vor gemeinsamen europapolitischen Aufgaben: erstens die Verhinderung und das Ausgleichen von Spannungen und Missverständnissen zwischen der EU und Russland (etwa in der Frage der Politik im postsowjetischen Raum); zweitens: die strategische Debatte über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und

Russland; drittens: die Schaffung eines öffentlichen Verständnisses für den historisch-kulturellen Platz Russlands in Europa.

Die Ablehnung der EU-Verfassung in mehreren Ländern schwächt die Rolle der EU als normatives Zentrum der Wertebildung und Rechtssetzung in Europa. Die EU benötigt eine Phase der inhaltlichen und administrativen Rekonsolidierung. Das betrifft auch das Selbstverständnis hinsichtlich seiner Nachbarschaften und Außenbeziehungen. Es ist nicht von einem Einfrieren der Beziehungen zu Russland auszugehen. Russland und die EU werden gemeinsam der Gefahr einer Herabstufung ihrer Beziehungen entgehen. Ihre Beziehungen werden vor allem dann an Profil gewinnen, wenn sie sich vom Korsett einer Erweiterungsdebatte befreien – ohne dabei eine Integration als langfristige Option auszuschließen.

Die Europäische Union soll zur wichtigsten Modernisierungsressource Russlands werden. Bislang fehlt es sowohl auf Seiten Russlands wie auch auf Seiten der EU an einem klaren Konzept zur Zukunft der Beziehungen. Die Schaffung der so genannten »Vier gemeinsamen Räume« hat eine Grundsatzentscheidung nur hinausgezögert. Die vorliegenden Konzepte beantworten noch nicht die Frage nach den strategischen Prioritäten. Die EU und Russland müssen sich für eine von drei Kooperationsformen entscheiden:

Umfassende Integration mit einer EU-Beitrittsperspektive für Russland:

Russland strebt in diesem Szenario die Mitgliedschaft in der EU an und erhält auf diesem Weg umfassende Anpassungshilfe aus Brüssel. Analog zu vorangegangenen Erweiterungsrounds wird Russland in der dritten Runde (nach der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens 2007) im Rahmen von Assoziierungsverhandlungen eine schrittweise Anpassung seiner Gesetzgebung an die Rechtsnormen der EU befördern und damit die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft schaffen. Dieser Weg erscheint aus der heutigen Perspektive kaum realistisch. Die EU dürfte nicht bereit sein, Russland bis 2015 eine volle Mitgliedschaft anzubieten. Im Kreml wird derzeit keine einseitige Annäherung an die EU angestrebt. Russland hat mehrfach erkennen lassen, dass es in der Weltpolitik künftig wieder stärker als ein eigenständiges Machtzentrum auftreten wird.

Partnerschaft ohne formelle Integration:

Russland verzichtet bewusst auf jegliche Harmonisierung seines Rechtssystems mit den EU-Richtlinien. Beide Seiten betrachten sich als unabhängige Partner ohne formelle Einheit. Als Beispiel eines solchen Modells dienen die Beziehungen zwischen der EU und den USA. Doch erfordern die geografische Nähe und die Bedürfnisse der voneinander abhängigen Volkswirtschaften eine tiefere Kooperation zwischen Russland und EU. Darüber hinaus kann eine Partnerschaft ohne Integration konfliktreich werden, da keine Mechanismen eingebaut sind, um mögliche Konfrontationen zu vermeiden.

Integration ohne Mitgliedschaft:

Die Gesetzgebung der Russischen Föderation wird den EU-Normen angeglichen. In diesem Modell kann Deutschland bei der gegenseitigen Annäherung Russland und der EU als Vermittler auftreten. Beide Seiten verfolgen eine eigenständige Politik, stimmen sich jedoch in Grundsatzfragen ab und arbeiten bei konkreten Projekten zusammen. Das Modell der horizontalen Integration ohne

Mitgliedschaft eröffnet Russland die Perspektive, in einigen Bereichen weitgehend mit der EU zusammenzuarbeiten und de facto einen Integrationsmodus zu erreichen. Dieses Szenario kommt den gegenwärtigen Kooperationsvorstellungen Russlands und der EU am nächsten.

Um die Beziehungen beider Seiten optimal zu gestalten, werden folgende konkrete Vorschläge unterbreitet:

Russland und die EU müssen schnell die Ziele und Instrumente ihrer Kooperation definieren. Demgemäß soll ein neuer Vertrag zwischen Russland und der EU ausgearbeitet und verabschiedet werden, der das 2007 auslaufende Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit (PCA) ersetzen würde. Der Vertrag könnte eine Assoziation zwischen der EU und Russland beinhalten – als höchstes Maß der Kooperation jenseits einer Mitgliedschaft. Der Vertrag würde die Annäherungsprozesse fördern und die Russische Föderation an die europäischen Integrationsprozesse anbinden, ohne dass diese ihre Selbständigkeit einbüßen würde.

Die Seiten können über die Schaffung einer neuen Sphäre der globalen Zusammenarbeit nachdenken, die Russland, die EU und auch andere einschließen würde; auch die Staaten der jetzigen GUS, die sich in gemeinsamer Nachbarschaft mit der EU und Russland befinden. Die Ereignisse in der Ukraine haben ein Konfliktpotenzial in den Beziehungen und die bisherigen Grenzen gemeinsamen Handelns gezeigt. Um möglichen Spannungen vorzubeugen, ist es wichtig, ein neues »großes Europa« zu formen. In diesem Rahmen könnte man über ein Integrationsmodell »EU-Russland« reden. Deutschland und Russland könnten die Initiative ergreifen und ein solches Modell ausarbeiten, dessen genaue Parameter noch definiert werden sollen.

Russland muss seinen administrativen Apparat für die Zusammenarbeit mit der EU modernisieren. Mittelfristig erscheint für Russland ein eigenständiges Ministerium für EU-Fragen als ein geeignetes Instrument, die Zusammenarbeit der Russischen Föderation mit der EU zu organisieren. Zusätzliche Impulse sind von der Auflage deutsch-russischer Programme für Dienstreisen, Austauschaufenthalte, Schulungen, Meisterklassen, Trainingsprogramme, Publikationsprojekten für Lehrbücher etc. zu erwarten.

Aus der vertieften Kooperation in Form der »EU-Russland-Assoziation« könnten Initiativen für Lösungen globaler Herausforderungen hervorgehen. Die Assoziation wäre kooperationsbereit für außereuropäische Partner wie die USA, Japan, China, Indien. Die Assoziation würde den Kern eines europäischen außenpolitischen Akteurs bilden. Voraussetzung dafür wäre allerdings der weitere innere Wandel Russlands, die Fortsetzung der Transformation nach den Prinzipien von Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Nur dann kann Europa zu einem gemeinsamen Handlungsrahmen für Russland mit Deutschland und der EU werden.

Autoren: Rainer Lindner, Dmitrij Suslow, Oleg Zinkowski