

Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine und Belarus

IRIS KEMPE

Mit dem Fortschreiten der Osterweiterung der Europäischen Union sind die Nachbarschaftsbeziehungen zwischen einer erweiterten Union und ihren osteuropäischen Anrainern zu einem politischen Thema geworden. Wurde die künftige europäische Nachbarschaftspolitik bisher nur von Seiten politischer Think Tanks erörtert, so ist das Thema nun auf die Tagesordnung europäischer Entscheidungsträger gerückt. Es gilt, einen Balanceakt zwischen der Gefahr neuer Trennlinien und der fehlenden Beitrittsperspektive zu bewältigen. Normatives Ziel ist eine leistungsfähige Nachbarschaftspolitik. Dabei muss zwischen genuinen Fragen der Nachbarschaft, wie etwa Visa- und Zollfragen, Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation, der Migration usw., sowie Problemen mit globaler Reichweite unterschieden werden. Spätestens im Zuge der veränderten sicherheitspolitischen Agenda nach dem 11. September ist Russland wieder verstärkt zum Partner für westliche Sicherheitspolitik geworden. Diese Entwicklung hat sich in der moderaten Haltung im Irakkonflikt fortgesetzt.

Die „neuen“ Nachbarn

Aus Brüsseler Perspektive ist es durchaus sinnvoll, einheitlich von der Gruppe künftiger Nachbarstaaten zu sprechen, denn die Union hat für keinen dieser Staaten eine Beitrittsperspektive formuliert. Man darf allerdings dabei nicht außer Acht lassen, dass sich die Nachbarstaaten erheblich in ihrer Transformationsleistung und auch in ihrer außenpolitischen Orientierung voneinander unterscheiden. Die Nachbarschaftspolitik muss sowohl für das reformfeindliche Belarus wie auch für die Europa-orientierte Ukraine leistungsfähig sein. Dies erfordert einen differenzierten Blick in die Region.

Handelsanteile der EU am Gesamthandel von Russland, der Ukraine, Belarus und Moldova vor und nach der Osterweiterung (in Prozent, auf der Datengrundlage für das Jahr 2001)				
	Export		Import	
	vor	nach	vor	nach
Russland	35	49	25	30
Ukraine	35	45	60	72
Belarus	8	16	15	23
Moldova	23	27	28	36

Handelsanteil Russlands und der Ukraine am Gesamthandel der EU vor und nach der Osterweiterung (in Prozent, auf der Datengrundlage für das Jahr 2001)				
	Export		Import	
	vor	nach	vor	nach
Russland	2,1	2,3	4,4	5,9
Das Handelsvolumen der EU mit der Ukraine, Belarus und Moldova ist marginal und ist mit Anteilen am EU-Gesamthandel zwischen 0,1% und 0,3% zu beziffern.				
Datengrundlagen:	IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 2002; www://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm			

Aufgrund der Größe, des Ressourcenreichtums und der strategischen Bedeutung geht Russlands Rolle über die der anderen Nachbarstaaten hinaus. Generell äußern die russischen Entscheidungsträger kein Interesse an einem Beitritt zur Union, beurteilen die Osterweiterung aber jedoch – zumindest verbal – durchweg positiv. Russland will als Nachbarstaat ernst genommen werden und fordert ein Mitspracherecht bei der EU-Osterweiterung.

Im Unterschied zu Russland sind Assoziierung und Beitritt zur Europäischen Union ein erklärtes Ziel der Außenpolitik Kiews.¹ Dieses außenpolitische Paradigma konnte jedoch nur zum Teil für die Innenpolitik und die wirtschaftliche Transformation fruchtbar gemacht werden.

Trotz seiner strategischen Lage in unmittelbarer Nachbarschaft zu Litauen und Polen hält das offizielle Belarus an der Selbstisolation zu Europa fest. Der wichtigste Partner bleibt nach wie vor Moskau. Für das nach Russland orientierte, autoritäre Regime ist Europa oftmals nur im Sinne politischer Instrumentalisierung von Bedeutung. Im Gegensatz zur Selbstisolation des Regimes ist die belarussische Opposition von Europa isoliert.

Die Politik der direkten Nachbarschaft

Die direkte Nachbarschaft ist eine logische Konsequenz der Osterweiterung. Bisher nutzte die Europäische Union ihre Erweiterung im Osten und Südosten als gezieltes und erfolgsversprechendes Instrumentarium zur Sicherung von Stabilität über die eigenen Grenzen hinaus. Auf diesem Weg erlangte die EU hohe Attraktivität für die ganze Region und wurde zu einem Gravitationszentrum für die wirtschaftliche und politische Entwicklung. Jenseits ihrer derzeitigen Erweiterungsgrenzen kann die EU diesen Kurs nicht fortsetzen. Für die Gestaltung der künftigen Politik hilft es nur wenig, wenn europäische Entscheidungsträger nachhaltig betonen, die nächste Erweiterungsrunde dürfe nicht zu einer neuen Trennlinie führen. So lange es diesbezüglich an ebenso realistischen wie attraktiven Konzepten fehlt, empfinden die künftigen Nachbarstaaten die Einführung des Schengen-Acquis in den Kandidatenstaaten sowie die Angleichung der Rechtssysteme an europäische Normen oder auch den Zugang zu EU-Strukturfonds als Aufbau neuer Trennlinien.

Unter dem Druck der fortschreitenden Osterweiterung entstand diesbezüglich ein Diskurs in der gesamten Region. Vorreiter waren zunächst die Ukraine und Polen. Seit dem Jahr 2002 sind auch die Stimmen aus der Slowakei und in Ansätzen auch aus Ungarn lauter geworden, die Vermeidung einer neuen Trennlinie durch die EU-Osterweiterung müsse mehr sein als ein reines Lippenbekenntnis. Neben der ukrainisch-polnischen Debatte erarbeiten auch westliche Think Tanks Untersuchungen und Gestaltungsvorschläge für die künftige Nachbarschaftspolitik.²

Nicht zuletzt aufgrund des von außen zunehmenden Problemdrucks wurde das Thema Mitte 2002 auch zu einer innereuropäischen Debatte. Es hatte sich bereits gezeigt, dass die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarstaaten nicht differenziert genug sind, um den Besonderheiten einer direkten Nachbarschaft und der regional unterschiedlichen Situation in den Nachbarstaaten gerecht zu werden. In den Außenministerien einiger europäischer Hauptstädte kursieren verschiedene Papiere für eine künftige europäische Nachbarschaftspolitik. Im November 2002 beschloss der Rat der EU in der Zusammensetzung der Außenminister die Beziehungen zu den Nachbarstaaten auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen.³ Als Kernelement einer neuen Strategie ist die langfristige Anbindung der Nachbarstaaten, die Zuspitzung der Politik auf regionale Besonderheiten sowie der Ausbau der grenzüberschreitenden Kooperation vorgesehen.

Mit der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südöstlichen Nachbarn“ umriss die Kommission ihre Vorstellungen für eine Nachbarschaftspolitik.⁴ Wie nicht anders zu erwarten, wird betont, keine neuen Trennlinien aufbauen zu wollen. Gleichzeitig wird aber eine feine Unterscheidung zwischen der Nachbarschaftspolitik und der Aussicht auf Mitgliedschaft vorgenommen. Wie es heißt, sind die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen getrennt von der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten. Im Unterschied zu den bisherigen Debatten werden die östlichen Nachbarn gemeinsam mit den Mittelmeerrainern behandelt. Damit entspricht dieses Konzept einerseits dem innereuropäischen Gleichgewicht. Andererseits ist es auch ein Versuch, die künftige Politik zu definieren und sie berechenbar zu gestalten, ohne weitere Beitrittszugeständnisse zu machen. Außerdem wurde die Nachbarschaftspolitik in der europäischen Verfassung verankert.⁵

Im Rahmen des Gesamtkonzeptes sieht die Kommission vor, schrittweise und differenziert nach einzelnen Ländern vorzugehen. Anvisiertes Ziel ist die Unterzeichnung von bilateralen Nachbarschaftsabkommen auf der Grundlage von Aktionsplänen. Für die Zusammenarbeit bietet die Union jenseits der institutionellen Mitgliedschaft die Beteiligung an der Freizügigkeit, am Binnenmarkt sowie die Teilnahme am freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr an. Vorgesehen ist auch eine intensive Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Sicherheit, der Konfliktprävention und der Umsetzung europäischer Werte. Würde es gelingen, all dies zu implementieren, hätten die Nachbarstaaten große Teile des gemeinsamen Besitzstandes verwirklicht. Angesichts der durch die Erweiterung zu erwartenden

Zunahme der Asymmetrien, erscheint dies aber unrealistisch. Im Ergebnis bleibt es bei einer halboffenen Nachbarschaftspolitik mit weitreichenden neuen Möglichkeiten für die Zusammenarbeit. Gleichzeitig kann die Bildung von Trennlinien aber nicht vollständig vermieden werden. Erste Reaktionen aus Kiew verdeutlichen aber, dass mit dem Kommissionspapier noch kein Schlusstrich unter die ukrainischen Beitrittsforderungen gezogen werden konnte.⁶

Russland als Nachbar

Russlands geographische und geopolitische Lage bedingt eine Doppelfunktion: einerseits als unmittelbarer Nachbar und andererseits als Akteur mit weltpolitischem Einfluss. Die erste Dimension betrifft insbesondere die ebenso schwierige wie strategisch bedeutsame Region Kaliningrad. Die künftige russische Exklave innerhalb der Europäischen Union zählt zu den strukturschwächsten Gebieten Russlands. Laut russischen Angaben lag das Bruttosozialprodukt Kaliningrads im Jahre 2000 25 Prozent unterhalb des landesweiten Durchschnitts und betrug nur die Hälfte der angrenzenden Kandidatenstaaten der Europäischen Union. Die soziale Instabilität sowie das hohe Maß an Korruption und Schattenwirtschaft in Verbindung mit unklaren politischen Zielvorstellungen Moskaus machen die Region zu einer besonderen Herausforderung für die künftige europäische Sicherheit und Stabilität. Während die regionalen Entscheidungsträger verstärkt nach Auswegen aus der desolaten Lage suchen, verfolgt Moskau mit Kaliningrad auch strategische Interessen. Die Transitfrage für den Personen- und Güterverkehr zwischen Kaliningrad und dem russischen Mutterland drohte die europäisch-russischen Beziehungen 2002 zu blockieren. Schließlich gelang es am 11. November 2002, auf dem EU-Russland-Gipfel in Brüssel eine Lösung für den Transitverkehr zu vereinbaren.⁷ Kern der künftigen Regelungen ist die Ausstellung von Transitdokumenten an russische Staatsbürger durch litauische Konsulate zu kostenneutralen Konditionen und geringem Verwaltungsaufwand. In einer Übergangsfrist bis Ende 2004 reicht dafür der russische Inlandspass, ein Reisepass ist erst nach diesem Zeitpunkt erforderlich. Im Weiteren soll der Bau einer visafreien Schnellzugverbindung geprüft werden. Die Europäische Union wird alle technischen Maßnahmen finanziell und administrativ unterstützen.

Die Einigung in der für beide Seiten sensiblen Transitfrage ist gleichzeitig als Erfolg wie auch als neue Herausforderung für die russisch-europäischen Beziehungen zu verstehen. Die Beseitigung der formalen Hindernisse eröffnet neue Möglichkeiten für die bilaterale Kooperation. Mittelfristig wird der Abbau der regionalen Strukturschwächen und die infrastrukturelle Anbindung an Polen und Litauen schwieriger sein als die Lösung der Visafragen. Die nur schwerfällig erzielte Transitleistung, zeigt deutlich, dass Russland jenseits der generellen Zustimmung zur EU-Osterweiterung versucht, ein Mitspracherecht einzufordern. Weitere potentiell sensible Bereiche sind die noch ausstehende Regelung der Grenzverträge mit Estland und Lettland sowie Statusfragen der russischsprachigen Bevölkerung in diesen Ländern.

Auf dem EU-Russland-Gipfel am 31. Mai 2003 im zur 300-Jahrfeier aufpolierten St. Petersburg machte Putin vor seinen Gästen aus der Europäischen Union sowie den Kandidatenstaaten die russischen Befürchtungen der Osterweiterung deutlich, indem er von der Errichtung einer neuen Berliner Mauer sprach. Er forderte einen visafreien Reiseverkehr zwischen Russland und der EU. Für die überwiegende Mehrheit der westlichen Entscheidungsträger wäre diese Forderung innenpolitisch jedoch nicht durchsetzbar. Dementsprechend konnte man sich lediglich darauf verständigen, das Thema mittelfristig auf die Agenda zu setzen. Estland und Lettland monierten zudem das fehlende russische Interesse, Grenzverträge und Rückführungsabkommen zu unterzeichnen.

Russland und Global Player

Russland ist in mehrfacher Hinsicht ein potentieller Partner für die Zusammenarbeit mit Europa. Bei der Bearbeitung regionaler Krisen im Kaukasus und im kaspischen Raum bleibt Russland als Partner unverzichtbar. Dass Russland jedoch auch ein Risikofaktor in dieser Region sein kann, ist in deutlich zugespitzter Form am Tschetschenienkonflikt ablesbar. Russland hat darüber hinaus auch in Zentralasien und im mittleren Osten eigene Interessen, die gegebenenfalls mit amerikanischen Zielen kollidieren könnten. Im Irakkonflikt wurde Russlands Bestreben, eigene Interessen innerhalb internationaler Organisationen zu vertreten und zu wahren, sehr deutlich.

Als Bestandteil und nicht mehr als Gegengewicht zur sicherheitspolitischen Kooperation im Westen ist Russland auch an der Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik interessiert.⁸ Während Russland versucht, eine neue russisch-europäische Institution ähnlich dem Nato-Russland-Rat zu gründen, bemüht sich die Union stärker um die Verringerung von Sicherheitsfragen. Weitaus mehr als von den Interessen Moskaus ist die Implementierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von den Möglichkeiten der Europäischen Union abhängig. Die Irakkrise verdeutlicht, dass bisher weder von einem europäischen Konsens noch von funktionsfähigen Mechanismen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesprochen werden kann.

Sicherheitsfragen bildeten einen Schwerpunkt auf dem Moskauer EU-Russland-Gipfel im Mai 2002. Beide Seiten unterzeichneten eine Gemeinsame Erklärung über künftige praktische Schritte in der Entwicklung des politischen Dialoges und der Zusammenarbeit im Krisenmanagement und bei Sicherheitsfragen sowie eine Gemeinsame Erklärung zum Mittleren Osten.⁹ Im Gegensatz zu den bisherigen EU-Russland-Gipfeln wurde das Tschetschenienthema bewusst vermieden, um die Allianz im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht zu belasten.

Ob die diplomatischen Fortschritte in den europäisch-russischen Sicherheitsbeziehungen tatsächlich die Möglichkeiten zur Konfliktregelung vergrößern, hängt von der künftigen Leistungsfähigkeit der europäischen Sicherheitspolitik ebenso wie von den russischen Interessenlagen ab.

Fazit

Die EU hat den zunehmenden Handlungsdruck der künftigen Nachbarschaftspolitik erkannt und mit dem Konzept des „Großen Europas“ strategisch beantwortet. Allerdings sind die vorgeschlagenen Lösungen zu vage, um von einem für die Union realistischen und die Nachbarstaaten attraktiven Ansatz zu sprechen. Die künftige Nachbarschaftspolitik kann nur bedingt durch die EU definiert werden. Vielmehr geht die Frage nach den künftigen Zielen und Aufgaben über die Handlungsfähigkeit Brüssels hinaus und muss im gesamteuropäischen Rahmen definiert werden.

Anmerkungen

- 1 Strategy of Ukraine's Integration to the European Union, Approved by the Decree of the President of Ukraine N615/98 of June 11, 1998 On Approval the Strategy of Ukraine's integration to the European Union (with changes according to the Decree of the President of Ukraine N 587/2000 of April 12, 2000 On Changes to some Decrees of the President of Ukraine and the Decree of the President of Ukraine N8/2001 of January 11, 2001 On Changes to the Decree of the President of Ukraine N615/98 of June 11, 1998).
- 2 Beyond EU Enlargement, SWP-Papier.
- 3 General Affairs & External Relations Council, 18. November 2002: New Neighbours Initiative, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/gac.htm#ceeca181102. Download 28.11.2002.
- 4 Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 1.3.2003 COM(2003) 104 final.
- 5 Title VIII: The Union and its immediate Environment, in: Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Brussels, 20 June 2003, CONV 820/03, N° prev. doc. CONV 797/1/02 REV 1.
- 6 Victor Zamjatin: ES prinjal "sosedsckuju politiku" Ukrainiskij vopros ostaetsja bez otveta, in: Den' (Kiev), Nr. 45, 13.3.2003. Antolij Zlenko: European Policy of Ukraine: Problems and Perspectives, Address of Minister for Foreign Affairs of Ukraine Mr. Anatolij Zlenko to the Czech Foreign Policy Association, Prag 24.4.2004. in: <http://www.mfa.ua/eng/inforamtion/speech/2003/04/2501.html>
- 7 Joint Statement of the European Union and the Russian Federation on transit between the Kaliningrad Region and the rest of the Russian Federation, EU-Russia Summit, Brussels 11. November 2002.
- 8 Celia Rontoyana: So far, so good? Russia and the ESDP, in: International Affairs 78, 4 (2002), S. 813-830.
- 9 Joint Declaration on further practical Steps in the developing political dialogue and cooperation on crises management and security matters, Joint Declaration on the Middle East, EU-Russia Summit, Moscow, 19.5.2002.

Weiterführende Literatur

- European Commission External Relations, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe — Neighbourhood A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.
- Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll, Hrsg. Olaf Hillenbrand, Iris Kempe, Gütersloh 2002.
- EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Hrsg. Helmut Hubel, Berlin 2002.
- Risks and Challenges Beyond EU Enlargement, Hrsg. Iris Kempe, Köln 2002.
- Russland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts, Hrsg. Hans-Hermann Höhmann, Hans-Henning Schröder, Münster 2001.
- Transition Report 2001. Energy in transition, Hrsg. European Bank for Reconstruction and Development, London 2001.