

Die EU und Russland

Iris Kempe

Die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union stehen unter einem dreifachen Vorzeichenwechsel. Mit der Erweiterung der Europäischen Union auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten hat sich erstens ein Paradigmenwechsel der europäischen Integration vollzogen.¹ Der erste Vorzeichenwechsel resultiert aus den neuen Herausforderungen der europäischen Integration. Die in Frankreich und in Holland gescheiterten Referenden zu einer europäischen Verfassung verdeutlichen die Schwierigkeiten, die Integration so zu vertiefen, dass die Union auch mit 27 und möglicherweise mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig bleibt. Fehlt es an einem entsprechenden Rahmen, wird die europäische Außenpolitik immer stärker auf der bilateralen Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und einzelnen externen Akteuren getroffen.

Ein zweiter Vorzeichenwechsel konzentriert sich auf die Entwicklung in den Nachbarstaaten der Europäischen Union und Russland. Eingeleitet durch die Regenbogenrevolutionen in Georgien (2003) und in der Ukraine (2004) gelang es, die Schere zwischen dem außenpolitischen Maximalziel der Regierungen, dem Beitritt zur Europäischen Union, und der auf Demokratie und Marktwirtschaft gerichteten Reformpolitik ein Stück weit zu schließen. Der dritte Paradigmenwechsel ist ein indirekter, der aus der Änderung der russischen Politik seit dem Beginn der zweiten Amtsperiode von Präsident Putin im März 2004 resultiert. Anstelle von Chaos bei gleichzeitiger Differenzierung unter der Präsidentschaft Jelzins ist Putins Konzept eines starken (Rechts-) Staats, der Zentralisierung und der „soveränen Demokratie“ getreten. Basierend auf dem Einsatz von Gas- und Öllieferungen und den derzeitigen Preisen auf den Weltenergiemärkten hat Russland erneut globalen Einfluss erlangt. Mit den personellen Netzwerken aus den sowjetischen Zeiten gelang es dem Kreml, Einfluss auf die Staaten der europäischen Nachbarschaftspolitik, aus der Perspektive des Kremls dem so genannten „nahen Ausland“ auszubauen.

Im Kontext des Paradigmenwechsels ist die Russische Föderation gleichzeitig ein wichtiger Partner und eine große Herausforderung für die Europäische Union. Seit 2006 ist die Ausarbeitung und Unterzeichnung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Union und Russland zur größten Herausforderung der bilateralen Beziehungen geworden. Dass die Unterzeichnung eines neuen Abkommens scheiterte, liegt einerseits an der innenpolitischen Lage Russlands und andererseits daran, dass sich die europäische Russlandpolitik immer mehr von einer multilateralen auf eine bilaterale Ebene zwischen Russland und den 27 EU-Mitgliedstaaten verschoben hat. Eine Bestandsaufnahme der europäisch-russischen Beziehungen muss zunächst die innenpolitische Lage Russlands berücksichtigen. Die Beziehungen zur Europäischen Union müssen auf multilateraler Ebene ebenso wie auf bilateralen Ebene einzelner EU-Mitgliedstaaten analysiert werden.

1 Iris Kempe: Beyond bi-lateralism. Adjusting EU-Russian relations, C·A·P Aktuell Nr. 12, September 2007, <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Aktuell-2007-12.pdf>.

Russland nach Putin: eine Herausforderung für die Europäische Union

Das Ende der zweiten Amtsperiode Putins im März 2008 wurde als Anlass genommen, Bilanz über die bisherige Transformation Russlands zu ziehen. Sowohl nationale als auch internationale Experten kamen zu dem Schluss, dass es Putin zwar gelungen war, Russland in seiner nationalen Größe zu konsolidieren und dementsprechend auch die Bedeutung als Partner für die Europäische Union zu steigern. Gleichzeitig war es der Regierung aber nicht gelungen, zentrale Aufgaben der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation des Landes zu regeln, um nachhaltige Fortschritte zur Modernisierung erzielen zu können.²

Auch angesichts der offenen Reformagenda waren die Dumawahlen am 2. Dezember 2007, anschließend aber vor allem die russischen Präsidentschaftswahlen am 2. März 2008 ein aufmerksam auf personelle und inhaltliche Kurswechsel beobachtetes Ereignis in der russischen Politik. Allerdings war es Präsident Putin schon im Vorfeld der beiden Wahlen systematisch gelungen, seinen politischen Machterhalt nicht dem Zufall zu überlassen. Die Änderung von Parteien- sowie Wahlgesetzgebung beschränkte die Handlungsmöglichkeiten der demokratischen Opposition stark. Im Vorfeld der Wahlen wurde die Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent erhöht, was bedeutete, dass demokratische Parteien wie Jabloko oder die Union der rechten Kräfte künftig parlamentarisch nicht mehr vertreten sind. Es verwundert ebenfalls nicht weiter, dass die nun auch offiziell von Putin geführte Partei Einheitliches Russland die Wahlen mit 64,1% der Stimmen für sich entschieden hat.

Da Putin gemäß der gültigen Verfassung für keine dritte Amtsperiode mehr kandidieren darf, wurde lange Zeit über seine Nachfolge spekuliert. Die Debatten wurden zunächst von Namen wie dem des früheren Verteidigungsministers Sergej Ivanov oder des stellvertretenden Premierministers Michail Kasjanow dominiert, bis Putin Dimitri Medwedew, Aufsichtsratsvorsitzender von GAZPROM und stellvertretender Premierminister als seinen Nachfolger vorschlug. Gleichzeitig gab Putin wenige Tage später zu erkennen, dass er unter der Präsidentschaft Medwedews das Amt des Premierministers übernehmen werde.³ Offen stand noch die Frage, in welcher Form es zum Umbau des Regierungssystems und zur Neuverteilung der Macht zwischen Präsidenten und Premierministern kommen würde. Bereits vor Medwedews Amtsantritt begann Putin, das russische Regierungssystem stärker auf sein künftiges Amt als Premierminister auszurichten. Bei der Ernennung der Gouverneure soll von nun an der Premierminister stärkeren Einfluss als der Präsident haben.

Im Vorfeld der Wahlen kam es zu Auseinandersetzungen zwischen Russland und der internationalen Staatengemeinschaft, als sich die russische Regierung weigerte, die Bedingungen für eine OSZE Wahlbeobachtermission einzuhalten.⁴ So hatte die russische Regierung die Zahl der OSZE(ODIHR)-Beobachter auf 70 beschränkt und wollte diese erst am 20. Februar, also wenige Tage vor der Wahl einreisen lassen. Als Reaktion auf diese Konditionen zog sich die OSZE von der Wahlbeobachtung der Präsidentschaftswahlen zurück. Die internationale Wahlbeobachtung beschränkte sich auf eine 25 Beobachter umfassende

2 Lilia Shevtsova: Post-communist Russia: a historic opportunity missed, in: *International Affairs* 5/2007, S. 891-912, hier S. 891. Vgl auch Boris Nemtsov/Vladimir Milov: *Putin: The Bottom Line. An independent expert report*, Moscow 2008, abrufbar unter: <http://www.nemtsov.ru/docs/putin-itogi.pdf>.

3 Hans-Henning Schröder: Von Putin zu Putin?. Inszenierung eines Präsidentenwechsels, SWP-Aktuell Nr. 54, Oktober 2007, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4422.

4 OSCE Pressemitteilung: Chairman expresses disappointment over non-observation of Russian presidential election by OSCE, 7. Februar 2008, <http://www.osce.org/item/29604.html>.

Mission der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Der Rückzug der Wahlbeobachter steht im Kontext eines Wertekonfliktes zwischen Russland und Europa. In der zweiten Amtsperiode Putins war das Konzept der „souveränen Demokratie“ entstanden, dass von eigenen russischen Normen ausgeht. Die Konflikte über demokratische Wertefragen sind zu einem dominierenden Thema in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland geworden.

Es überraschte nicht, dass es dem von Putin nominierten Nachfolger Dimitri Medwedew gelang, die Wahlen im ersten Wahlgang mit 70, 28% der Stimmen für sich zu entscheiden. Die europäische Staatengemeinschaft verhielt sich positiv zurückhaltend zum Ausgang der Wahlen. Bundeskanzlerin Angela Merkel gratulierte Medwedew zu seinem Wahlerfolg, betonte jedoch, dass die demokratischen Grundsätze bei den Wahlen in Russland nicht durchgehend eingehalten wurden. Merkel bot Medwedew eine umfassende Zusammenarbeit an und stellte fest, dass sich ungeachtet des Wahlverlaufes eine große Mehrheit für Medwedew als Nachfolger Putins, ebenso wie für Kontinuität und Stabilität entschieden habe. Die künftige Zusammenarbeit solle sich besonders auf die Modernisierung Russlands und die Stärkung der Menschenrechte beziehen. Merkel war zudem die erste ausländische Spitzenpolitikerin, die Medwedew bereits am 8. März 2008 einen Antrittsbesuch in Moskau abstattete. Ähnlich diplomatisch verhielt sich EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso, indem er Medwedew gratulierte und betonte, dass Russland und die EU ihre strategische Partnerschaft auch künftig auf gemeinsamen Interessen und Werten ausbauen und festigen würden.

Ein neuer Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland

Seit der finnischen Ratspräsidentschaft 2006 befinden sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation in einer Sackgasse. Bisher ist es nicht gelungen, das Ende 2006 abgelaufene und seit diesem Zeitpunkt formal fortgesetzte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Russland zu erneuern.⁵ Zunächst scheiterten die Verhandlungen am Boykott der polnischen Regierung, der Europäischen Kommission ein Verhandlungsmandat zu erteilen. Warschau reagierte damit auf das russische Embargo gegen den Import polnischer Agrarerzeugnisse. Nach den vorgezogenen Parlamentswahlen in Polen im Oktober 2007 und dem daraus resultierenden politischen Richtungswechsel hatten sich die bilateralen Beziehungen zwischen Polen und Russland zunächst entspannt, so dass mit einem Verhandlungsdurchbruch auf dem EU-Russland Gipfel im russischen Chanty-Mansijsk Ende Juni 2008 unter slowenischer Ratspräsidentschaft gerechnet werden konnte. Wie bereits seit längerem befürchtet, zeichnen sich aber im Vorfeld erneut Schwierigkeiten ab. Auf dem Gymnich Treffen zwischen Russland und Europäischen Union am 30. März in Brdo machte die litauische Regierung die Erteilung eines Mandats davon abhängig, dass die russische Seite die bislang geschlossene Druschba Pipeline eröffnet. In der Folgezeit formulierte der polnische Präsident Lech Kaczynski, dass die Zustimmung Polens davon abhängt, ob die „alten EU-Mitgliedstaaten“ für eine NATO Perspektive der Ukraine und Georgiens zustimmen würden.⁶

5 Iris Kempe: Identifying an Agenda for a new Eastern Policy – Connecting the German and Finnish EU Presidencies, C-A-P Aktuell Nr. 1, Februar 2007, <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Aktuell-2007-01.pdf>.

Die Blockaden über die Neuverhandlungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens verdeutlichen die generellen Schwierigkeiten in den EU-Russland Beziehungen. Wie aus dem eingangs beschriebenen Paradigmenwechsel folgt, finden die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland stärker auf der bilateralen als auf der europäischen Ebene statt. Die Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten blockieren europäische Entscheidungen. Indirekt ist es der russischen Regierung so auch gelungen, die europäischen Interessen zu unterlaufen und die Handlungsfähigkeit der EU zu begrenzen. Für die künftigen Verhandlungen problematisch ist zum einen die Einigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die sich vor allen auf die gemeinsam gegenüber Russland zu vertretenden Normen richtet. Dieses ist eine Ebene der Beziehungen, die von russischer Seite besonders sensibel eingeschätzt wird und der Kooperation Grenzen setzt. Dagegen besteht zwischen den EU-Mitgliedstaaten kein Konsens, auf welche Weise mit Russland gemeinsame Interessen vor allem bei der Energieversorgung verfolgt werden können. Auf dieser Ebene ist Russland an der Kooperation mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten interessiert, jedoch tut sich die EU ihrerseits schwer, eine gemeinsame Position zu formulieren.⁷

Weiterführende Literatur

Boris Nemtsov/Vladimir Milov: Putin: The Bottom Line. An independent expert report, Moscow 2008, in Russischer Sprache abrufbar unter: <http://www.nemtsov.ru/docs/putin-itogi.pdf>.

Mark Leonard/Nico Popescu: A Power Audit of EU-Russia Relations, European Council on Foreign Relations Policy Paper, London 2007, http://ecfr.3cdn.net/1ef82b3f011e075853_0fm6bphgw.pdf.

Lilia Shevtsova: Russia: Lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies, Washington 2007.

6 Radio Free Europe Newline: Polish President says EU-Russia talks hinge on NATO deal for Georgia, Ukraine, RFE/RL NEWSLINE Vol. 12, No. 68, Part I, 10. April 2008, <http://www.rferl.org/newsline/2008/04/1-rus/rus-100408.asp>.

7 Lutz Güllner: Auf dem Tiefpunkt? Die EU-Russland-Beziehungen brauchen neue Impulse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Thema aus Brüssel, Referat westliche Industrieländer, Juli 2007, <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/bruessel/04704.pdf>.