

Die EU und Russland

Iris Kempe

Das Jahr 2008/2009 konfrontierte die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland mit vollkommen neuen Herausforderungen. Im August 2008 erschütterte der Krieg zwischen Russland und Georgien den südlichen Kaukasus. Erstmals hatte der Kreml im so genannten nahen Ausland militärisch interveniert. Der Fünftagekrieg fand zu dem Zeitpunkt statt, als sich Georgien nachhaltig auf den Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO orientierte. Ebenso sollte die Unterzeichnung des Abkommens über die Nabukko-Pipeline die Europäische Union unabhängiger von der Versorgung mit russischem Gas machen. Noch steht die endgültige Klärung der Ursachen des Krieges aus. Je nach politischer Position bestehen Schuldzuweisungen gegen die aggressive Handlungsweise des Kremls oder gegen eine vorschnelle und unüberlegte Handlungsweise der Regierung Saakaschwili.¹ Wie zunächst erwartet, konnten die Ergebnisse der unabhängigen Untersuchungskommission unter Leitung der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini nicht im August 2009 veröffentlicht werden. Laut den offiziellen Angaben von Heidi Tagliavini wurden neue Ergebnisse offengelegt, die die Veröffentlichung um zwei Monate verzögern.

Der zweite Faktor sind die Auswirkungen der globalen Finanzkrise. Der erdrutschartige Verfall der Preise auf den Weltenergiemärkten hatte unmittelbare Auswirkungen auf die russische Wirtschaft. Es zeigt sich, dass das gesamte politische und wirtschaftliche System von Präsident Medwedew und Premierminister Putin auf den Einnahmen aus der Energiewirtschaft basierten und die Energiepreise die Handlungsfähigkeit stark begrenzen. Für die Beziehungen Russlands zur Europäischen Union bedeuten beide Entwicklungen oft gegenteilige Signale. Die globale Finanzkrise verdeutlicht, dass Russland Europa als Partner braucht. Gleichzeitig sind die Entwicklungen nach dem Georgienkrieg ein Indiz für die nach wie vor existierenden Gegensätze zwischen gemeinsamen Interessen und unterschiedlichen Werten.

Die Auswirkungen des russisch-georgischen Kriegs auf die europäische Russlandpolitik

Der Krieg und dessen Folgen waren ein Weckruf für die internationale Staatengemeinschaft. Über Nacht rückte der Kaukasus in den Mittelpunkt des internationalen Interesses. Wie kein anderer Akteur war die Europäische Union zum Handeln im Sinne des akuten Krisenmanagements gefordert. Dies verdeutlichte gleichzeitig aber auch die Unzulänglichkeiten der EU, mit einer gemeinsamen Stimme insbesondere in ihren Beziehungen zu Russland zu sprechen. Die Interessen und Werte der „Freunde“ Russlands wie Deutschland oder Finnland, der „Skeptiker“ Estland und Polen und der „Ignoranten“ Portugal und Spanien lagen zu weit auseinander, um im russisch-georgischen Krieg akut handlungsfähig zu sein. An den EU-internen Abstimmungsprozessen vorbei trat der französische EU-Ratsprä-

1 Report by the Government of Georgia on the Aggression by the Russian Federation against Georgia, Tbilisi August 2009. Svante E. Cornell/ S. Frederick Starr (Hrsg): The Guns of August 2008 Russia's War in Georgia Washington, DC/Stockholm.

sident Nicolas Sarkozy als Vermittler auf. Es gelang ihm am 12. August 2008 mit dem 6-Punkte-Plan einen Waffenstillstand auszuhandeln. Der Plan wurde anschließend vom georgischen Präsidenten Saakaschwili und vom russischen Präsidenten Medwedew unterzeichnet. Allerdings blieben wichtige Fragen, wie die Präsenz von russischem Militär in der Konfliktzone, ungelöst.² Der 6-Punkte-Plan symbolisiert eine einheitliche Ostpolitik der EU, deren Reichweite aber begrenzt ist. Um den 6-Punkte-Plan umsetzen zu können, verständigten sich die EU-Außenminister am 15. September 2008 über die Einrichtung einer europäischen Beobachtermission (EUMM).³ Das Mandat der EUMM soll den Rückzug der russischen Truppen aus Abchasien und Südossetien kontrollieren, Kontakte zur Zivilgesellschaft herstellen und zu vertrauensbildenden Maßnahmen beitragen. Allerdings beinhaltet das Mandat der EUMM keinen Zugang zu Abchasien und Südossetien, war zudem zunächst auf ein Jahr begrenzt und wurde dann um ein weiteres Jahr verlängert. Der fehlende Zugang zu den Konfliktregionen ist besonders problematisch, da die OSZE und die UN-Beobachtermissionen aufgrund des russischen Vetorechts in beiden Organisationen im Juni 2009 geschlossen wurden. Es gibt derzeit keine Möglichkeiten zur internationalen Kontrolle über die Lage in den Konfliktregionen.

Indem Russland am 26. August 2009 als einziger Staat Abchasiens und Südossetiens nationale Unabhängigkeit anerkannte, schaffte es neue politische Tatsachen mit weitreichenden Implikationen. Forciert durch den russisch-georgischen Krieg und die Auswirkungen der globalen Finanzkrise sah sich die russische Führung weiterhin dazu veranlasst, sich politisch neu zu positionieren. Signal war die im November angekündigte Drohung, Atomraketen in Kaliningrad zu stationieren, die nach dem Wechsel der US-Administration im Januar 2009 aber zurückgezogen wurde. Ebenfalls im November 2008 wurde die Amtszeit des russischen Präsidenten von vier auf sechs Jahre verlängert, ohne dass darüber ein breiter öffentlicher Diskurs in Russland geführt wurde. Im Mai 2009 setzte Medwedew mit der Veröffentlichung der neuen nationalen Sicherheitsstrategie außenpolitische Zeichen für die künftige Positionierung des Landes.⁴ Als Konsequenz aus dem Konflikt mit Georgien sieht es die Sicherheitsstrategie als Priorität an, die Interessen der russischen Staatsbürger im Ausland zu schützen. Weiterhin wird die Bedeutung von Energie als Instrument der Außenpolitik, aber auch im Sinne der Energiesicherheit eine große Bedeutung eingeräumt. Was die Beziehungen zur Europäischen Union betrifft, wird ein Höchstmaß an Kooperation angestrebt.⁵

Ein neuer Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Russland

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.⁶ Nachdem der EU-Ministerrat am 26. März 2008 das Mandat über die Neuverhandlungen des Abkommens erteilt hatte, begannen die Verhand-

2 Annegret Bendiek/Daniela Schwarzer: Die Südkaukasuspolitik der EU unter der französischen Ratspräsidentschaft. Zwischen Konsultationen, Kooperation und Konfrontation, in: Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, SWP Studie, September 2008, S. 37-41, hier S. 37.

3 Council Joint Action 2008/7367CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, in: Official Journal of the European Union, 17.9.2008.

4 Strategija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federazii do 2020 goda, utveršdena Ukasopm Prezidenta Rosijskoj Federazii, 12.5.2009, No. 537.

5 Hans-Henning Schröder: Ein strategisches Sammelsurium. Medwedews „Strategie für die nationale Sicherheit Russlands bis zum Jahre 2020“, in: Russlandanalysen 186/2009, S. 6-11, hier S. 9.

lungen auf dem EU-Russland-Gipfel am 4. Juni 2008 in Khanty Mansiisk, wurden aber als Konsequenz des russisch-georgischen Krieges am 1. September 2008 erneut ausgesetzt. Erst auf dem Treffen der EU-Außenminister vom 10. November 2008 wurden die Verhandlungen im Vorfeld des EU-Russland-Gipfels am 14. November in Nizza fortgesetzt.⁷

Die Schwerpunkte des Nizzaer Gipfels waren die Lage in Georgien, die gesamteuropäische Sicherheit sowie die Auswirkungen der globalen Finanzkrise. Bezüglich der Lage in Georgien bestätigte die EU, dass die Russische Föderation einem wichtigen Teil der Verpflichtungen des 6-Punkte-Plans nachgekommen sei. Darunter fällt der Waffenstillstand, der überwiegende Rückzug der Truppen, die Akzeptanz der Europäischen Beobachtermission ebenso wie die Aufnahme der Genfer Gespräche. Die Debatte über eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung wurde dominiert von der Drohung Moskaus, Atomwaffen in Kaliningrad zu stationieren. Als Antwort auf die globale Finanzkrise unterstrichen die Gipfelteilnehmer die Einrichtung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums. Insgesamt gingen von dem Gipfel Signale der Entspannung aus, ohne dass es aber zu bahnbrechenden Durchbrüchen beispielsweise bei den Neuverhandlungen des Partnerschaftsabkommens kam.

Mit der Entscheidung, den folgenden Gipfel am 22. Mai 2009 in Chabarovsk unweit der chinesischen Grenze zu veranstalten, wollte die russische Seite sowohl die Größe des Landes symbolisieren als auch mit der Nähe zu China die Wahlmöglichkeit seiner internationalen Partner verdeutlichen. Auf der Agenda des Gipfels standen Gespräche über Energiefragen, die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union und die Wiederaufnahme von den Verhandlungen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Es lag im Interesse Russlands, die Vorgaben der im Dezember 1994 auch von Russland unterzeichneten, aber nie ratifizierten europäischen Energiecharta zu modifizieren und dabei vor allem die Interessen der Lieferanten, Transitländer und Abnehmer stärker im Sinne Russlands zu gewichten. Der Anlass für die Neujustierung geht zurück auf den Gasstreit mit der Ukraine im Januar 2009. Nachdem die Gaslieferungen über die Ukraine für fast drei Wochen unterbrochen waren – wie bereits bei früheren Zwischenfällen dieser Art drohten auch Mitgliedstaaten der EU Versorgungsengpässe –, hatte die EU mit der Ukraine ein Abkommen über die Modernisierung des ukrainischen Gastransportsystems abgeschlossen. Russland kritisierte, dass es als wichtigster Lieferant nicht in das Abkommen eingeschlossen war.

Die zweite kritische Anfrage Moskaus richtete sich gegen die europäische Initiative der Östlichen Partnerschaft. Mit der im Dezember 2008 von der Europäischen Kommission angenommenen Initiative soll die Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten, der Ukraine, Moldova, Georgien, Aserbaidshan, Armenien und einem sich an demokratischen Standards orientierenden Belarus intensiviert werden.⁸ Russland ist dezidiert kein Teil der Östlichen Partnerschaft und soll, wenn überhaupt, nur punktuell als Drittstaat einbezogen werden. Sowohl die russische Regierung als auch die russischen Medien sehen in der Östlichen Partnerschaft eine Verletzung russischer Interessen in den Nachbarstaaten zwischen der EU und Russland oder – um mit den Vorgaben der neuen russischen Sicherheitsdoktrin

6 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.

7 Matthias Dembinski/Hans-Joachim Schmidt/Bruno Schoch/Hans-Joachim Spanger: Nach dem Kaukasus-Krieg: Einbindung statt Eindämmung Russlands, HSFK-Report, 6/2008, S. 23.

8 Eastern Partnership: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008) 823, 3 December 2008.

zu sprechen – der Interessen der russischen Bevölkerung im (so genannten) nahen Ausland.⁹ In diesem Sinne wiederholte Medwedew seine Kritik an der Östlichen Partnerschaft auch in Chabarovsk, indem er unterstrich, es handele sich um eine Partnerschaft gegen Russland.

Bei den Neuverhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen konnten in Chabarovsk kaum Fortschritte erzielt werden. Es wurde deutlich, dass sich das Interesse Russlands auf einen Rahmenvertrag mit nur einem Akteur, nämlich der Europäischen Union, richtet.¹⁰ Dagegen beabsichtigt die EU möglichst viele Regelungen möglichst detailliert zu vereinbaren. Auch muss das Abkommen von allen 27 Mitgliedstaaten ratifiziert werden, was insbesondere in den Russland-kritischen Mitgliedstaaten zu Problemen führen wird.

Der Gipfel in Chabarovsk illustrierte erneut die strukturellen Gegensätze zwischen Russland und der Europäischen Union. So fasste Medwedew die Ergebnisse auf der abschließenden Pressekonferenz zusammen, indem er hervorhob, dass die Gegensätze zwischen Russland und den „europäischen Freunden“ fortbeständen, die Zusammenarbeit aber weitergehen müsse. Im Kern basieren diese Gegensätze auf den Widersprüchen zwischen gemeinsamen Interessen und divergierenden Werten, ebenso wie auf dem Fehlen einer gemeinsamen europäischen Russlandpolitik und dem Versuch einzelner Mitgliedstaaten, Ansätze europäischer Russlandpolitik zu unterbinden.

Der Kaukasuskrieg und die globale Finanzkrise stellen die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland vor die Herausforderung, partnerschaftlich zu handeln. Trotz punktueller Durchbrüche wie des 6-Punkte-Plans, der Etablierung der EUMM in Georgien oder der kurzfristigen Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auf dem EU-Russland-Gipfel in Nizza gelang es nicht, die Beziehungen aus der Sackgasse hinaus zu führen. Zu weiteren Verschiebungen hinsichtlich der Russlandpolitik kam es im Zuge des Amtsantritts der Obama-Administration. Dies wirkt sich auch auf die europäische Russlandpolitik aus. Europa ist dazu aufgefordert, in Sachen Russland mit einer Stimme zu sprechen und ein Konzept einer europäischen Ostpolitik zu entwickeln und umzusetzen. Dies wird umso leichter sein, je mehr Russland sich an den demokratischen Werten Europas orientiert.¹¹

Weiterführende Literatur

Michael Emerson with Arianna Checchi/Noriko Fujiwara/Ludmila Gajdosova/George Gavrilis and Elena Gnedina: Synergies vs. Spheres of Influence in the Pan-European Space, Brussels April 2009. Zwischen Konsultationen, Kooperation und Konfrontation, in: Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, SWP Studie, September 2008.

Periodika:

osteuroopa, Berlin.

Russia in Global Affairs, Moscow.

Russlandanalysen, in: <http://www.laender-analysen.de/russland/>, Bremen.

9 Susan Stewart: Russland und die östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktueller Kooperationsinteresse, in: SWP-Aktuell 21/2009.

10 Georgy Velyaminov: Legal Options for Russian-EU Cooperation, in: Russian Global Affairs 1/2009.

11 Constanze Stelzenmüller: Germany's Russia Question. A New Ostpolitik for Europe, in: Foreign Affairs, 2/2009, S.89-100.