

Die EU und Russland

Iris Kempe

Die Entwicklungen in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland waren von anhaltenden Bemühungen zur Neubestimmung geprägt. Treibende Faktoren waren die Nachwirkungen des Russisch-Georgischen Krieges 2008 ebenso wie die anhaltenden Erschütterungen auf den globalen Finanzmärkten und der Preisverfall auf den Weltenergiemärkten. Auf diese Ereignisse und die daraus resultierenden Fragestellungen war es bereits im Jahr zuvor nicht gelungen, adäquate politische Antworten im europäisch-russischen Verhältnis zu entwickeln. So lange diese Fragen unbeantwortet bleiben, können sie zu Krisen und Konflikten führen und verdeutlichen damit auch die Schwäche in den bilateralen Beziehungen. Wieder gilt es zu überprüfen, welche Lösungen die beiden Akteure EU und Russland erörtert und gegebenenfalls verabschiedet haben, um die bilateralen Beziehungen auf dieser Grundlage einschätzen zu können.

Initiativen für eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung

Der russisch-georgische Krieg und dessen Folgefragen haben verdeutlicht, dass die Neuformulierung einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur von akuten Handlungsbedarf ist.¹ Zentrale Akteure dieser neu zu formulierenden und zu implementierenden Sicherheitsordnung sind die USA, Russland und in zunehmenden Maße die Europäische Union.

Richtungsweisende Impulse gingen von der Obama-Administration aus. Wie – mit Ausnahme von George W. Bush – in der ersten Amtszeit amerikanischer Präsidenten üblich, deklariert Barack Obama einen neuen Realismus in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Nach zahlreichen Deklarationen in diese Richtung kam es beim Gipfeltreffen beider Präsidenten am 8. April 2010 in Prag mit der Unterzeichnung des START 1 Nachfolgeabkommen zu einem wichtigen Verhandlungsdurchbruch.² Ebenfalls im gemeinsamen Fokus der amerikanisch-russischen Interessen stehen die Entwicklungen im Iran, China und in Afghanistan. Annäherungen bei diesen Fragen würden sich auch positiv auf die europäisch-russischen Beziehungen auswirken. Erwähnt werden muss an dieser Stelle auch, dass die außenpolitischen Beziehungen der USA zu den oben genannten Staaten Priorität haben und das Verhältnis zu Moskau dem nur nachgeordnet ist bzw. ein Instrument zu der Gestaltung für diese Außenpolitik ist.

Neue Impulse gingen auch von der Administration des russischen Präsidenten Medwedew aus, indem er am 29. November 2009 einen Entwurf für eine euroatlantische Sicherheitsordnung vorstellte.³ Die Kernforderung dieses Entwurfs ist der Abschluss eines rechtlich verbindlichen Sicherheitsvertrags, dem alle Staaten von „Vancouver bis

1 Ron D. Asmus: A little War that shook the World. Georgia, Russia and the Future of the West, New York 2010.

2 Der reset button zwischen Konfrontation und Kooperation Barack Obamas Russlandpolitik im Spannungsfeld nationaler Kontroversen und transatlantischer Zusammenarbeit, Friederich-Ebert Stiftung Washington, April 2010.

3 Proekt Dogovora o evropejskoj bezopasnosti, in: <http://news.kremlin.ru/news/6152>.

Wladiwostok“ ebenso wie die internationalen Organisationen in diesem Raum, d.h. NATO, EU, OSZE und GUS, beitreten sollen. In Artikel 1 manifestiert ist das Kernprinzip der unteilbaren Sicherheit, dass keine Vertragspartei Aktionen unternimmt oder unterstützt, die die Sicherheit einer anderen Vertragspartei bedeutend beeinträchtigen würden. Im Weiteren enthält das Papier einen kollektiven Beistandspakt, wonach jede Vertragspartei einen bewaffneten Angriff gegen eine andere Vertragspartei als Angriff gegen sich selbst ansehen muss.

Aus russischer Perspektive verkörpert der Entwurf für eine euroatlantische Sicherheitsordnung den Versuch, als potenter Akteur gestaltenden Einfluss auf Gesamteuropa nehmen zu wollen. Dagegen dominieren aus europäischer Perspektive die Defizite des Papiers wie die vagen Formulierungen, die unklare Abgrenzung zu den bereits bestehenden Institutionen der europäischen Sicherheitsarchitektur und die Beschränkung auf Fragen der militärischen Sicherheit. Im Unterscheid zu dem Medwedew-Papier resultieren potentielle Risiken in Gesamteuropa aber primär auf Ebenen der erweiterten Sicherheit. Demnach bleibt der Nutzen für die europäische Sicherheit begrenzt. Das Papier enthält beispielsweise keine Lösungen für die tatsächlichen Risiken in Europa und vor allem in der europäischen Nachbarschaft, wie zum Beispiel die ethnisch-territorialen Konflikte im südlichen Kaukasus, auf der Krim oder in der Republik Moldau.

Die Unterzeichnung des europäischen Reformvertrages am 1. Dezember 2009 in Lissabon weckt neue Erwartungen für die russisch-europäischen Beziehungen, die sich auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit aber auch die Handlungsfähigkeit der Union in Energiefragen richten.⁴ Positive Implikationen können von der Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union ausgehen, hervorgerufen durch eine Straffung der außenpolitischen Kompetenzen der Union. So wird der Vorsitz des Außenministerrats künftig nicht mehr von der halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten wechselnden Ratspräsidentschaft ausgeführt, sondern vom Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik eingenommen. Die bisherigen rotierenden Ratspräsidentschaften bewirkten im Außenministerrat zwar viele Initiativen, führten aber zu wenig nachhaltigen Ergebnissen. Gleichzeitig bleibt der Rat für Allgemeine Angelegenheiten in der Kompetenz des wechselnden Vorsitzes. Eine Zunahme der außenpolitischen Handlungsfähigkeit könnte sich auch aus der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ergeben, der ebenfalls dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt ist und sich aus Mitgliedern der EU-Delegationen, Diplomaten der Mitgliedstaaten sowie Personal des Ratssekretariats zusammensetzen wird. Allerdings muss sich erst in der außenpolitischen Praxis zeigen, welche Fortschritte und welche Blockaden sich durch die institutionellen Vorgaben des Vertrags von Lissabon ergeben werden.

Der europäische Reformvertrag von Lisabon kann den Grundstein für eine gestärkte außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union legen. Für die Gestaltung der politischen Landkarte der europäisch-russischen Beziehungen mag dies bedeuten, dass es gelingt, ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu unterzeichnen oder aber die Beziehungen auf eine fundamental neue Basis zu stellen, d.h. eine neue EU-Ostpolitik zu definieren. Teil einer neuen europäischen Ostpolitik müsste es sein, die Beziehungen zu den europäischen und gleichzeitig russischen Nachbarstaaten auf eine neue Grundlage zu stel-

4 Janis A. Emmanouilidis: Pawe wieboda, *European Union and its Eastern Neighbours in the Light of Lisbon Treaty Implementation*, Warschau 2010.

len. Das im Dezember 2008 von der Europäischen Kommission verabschiedete Konzept der Östlichen Partnerschaft⁵ bezieht sich nur auf die sechs Nachbarstaaten im Osten und schließt Russland aus, was wiederum von russischer Seite als Versuch aufgefasst wurde, sich in die russische Interessenpolitik einzumischen, ohne die dafür erforderlichen Absprachen zu treffen bzw. Russland in diese Prozesse einzubeziehen.

Seit dem Russisch-Georgischen Krieg ist es trotz großem Handlungsdruck nicht gelungen, Fortschritte bei der Gestaltung einer gesamteuropäischen Ordnung zu erzielen. Weder Russland noch die Europäische Union haben den Nachbarstaaten derart attraktive Angebote zur Zusammenarbeit unterbreitet, dass sie sich mittelfristig aus ihrer strategischen Grauzone herauslösen können. Nur so könnte sich langfristig eine neue gesamteuropäische Sicherheitsordnung etablieren. Der jüngste Prüfstein für die russische Politik im „nahen Ausland“ waren die ukrainischen Präsidentschaftswahlen am 7. Februar 2010. Der Kreml hat unmittelbar nach dem Wahlsieg des vielfach als prorussisch eingeschätzten Viktor Janukowitsch deutliche politische Signale gesendet: Am 21. April 2010 unterzeichneten der russische und der ukrainische Präsident den Vertrag über die Stationierung der Schwarzmeerflotte, in dem die Ukraine Russland zusichert, Sewastopol auf der Halbinsel Krim auch nach Ablauf des geltenden Vertrages 2017 als Stützpunkt nutzen zu dürfen. Der Stationierungsvertrag wurde um 25 Jahre mit der Option auf weitere fünf Jahre verlängert. In Ergänzung zu dem Flottenvertrag haben beide Seiten gleichzeitig einen neuen Gasvertrag abgeschlossen, wonach die Ukraine Gas aus Russland zu Sonderkonditionen erhält. Allerdings lassen sich derartige Signale auch in umgekehrter Richtung deuten. Nach dieser Lesart ermöglicht das Wahlergebnis der Ukraine ihre innenpolitische Lage zu stabilisieren und eröffnet durch die Klärung der Beziehungen zu Russland neue Handlungsmöglichkeiten für einen Weg der Ukraine nach Europa.⁶ Indem die Ukraine den Forderungen Russlands entsprochen hat, vergrößerte sie ihre Handlungsoptionen mit westlichen Partnern.

Auch in den anderen Staaten im Zwischenraum zur Europäischen Union setzte Russland seine wechselhafte, aber überwiegend auf die Wahrung von politischen Einfluss-sphären gerichtete Politik fort, deren Mittel die Abhängigkeit der Nachbarstaaten von russischen Gaslieferungen ebenso sind wie die Einflussmöglichkeiten über die russischsprachige Bevölkerung in den Nachbarstaaten. Orientiert an den Instrumenten westlicher Demokratieförderer versucht Russland das Image der Europäischen Union als wirtschaftlicher und politischer Partner durch negative Informationen über die Union zu schwächen.⁷ Eines der wichtigsten Instrumente sind nach wie vor die ethnisch-territorialen Konflikte in Abchasien, Südossetien, Berg Karabach, der Krim oder Transnistrien. Anders als bei der gewaltsamen Eskalation des Russisch-Georgischen Krieges 2008 sind die Instrumente subtiler geworden, indem sie sich weitaus stärker auf wirtschaftliche Maßnahmen oder die Ausgabe von russischen Pässen an Einwohner in Abchasien oder die Zahlung von Renten an Veteranen der sowjetischen Armee konzentrieren.

In Belarus kam es mehrfach zu Verwirrungen. Im Juni hat Moskau für mehrere Tage die Einfuhr von Milchprodukten aus dem Nachbarland verboten und dafür angebliche medizinisch sanitäre Bedenken angeführt. Nur wenige Monate später, zum 1. Januar 2010, traten

5 Östliche Partnerschaft, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Kom(2008) 823, 3.12.2008.

6 Andrew Wilson: Dealing with Yanukovich's Ukraine, ECFR März 2010.

7 Stanislav Secieru: Integration Reloaded. Streamlining Moldova's European Course, Briefing Paper 56, 23. März 2010, The Finnish Institute of International Affairs.

Belarus und Russland zusammen mit Kasachstan einer Zollunion bei und unterstrichen damit auch politisch die guten wirtschaftlichen Beziehungen zueinander. Diese einzelnen, zum Teil wenig konstruktiven und auch widersprüchlichen Schritte der russischen Politik gegenüber den Staaten der von Moskau als „nahes Ausland“ bezeichneten europäischen Nachbarschaft verdeutlichen, dass Russland zwar sehr daran interessiert ist, den politischen Einfluss zu sichern, nicht aber über moderne und demokratische Instrumente verfügt, diese Politik so umzusetzen, dass sie für beide Seiten tatsächlich attraktiv ist.⁸

Im Verhältnis zwischen Russland und den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erschweren ungeklärte historische Fragen und Schuldzuweisungen die Lösung aktueller Probleme. Eine der bisher nicht bewältigten historischen Fragen war das Massaker von Einheiten des sowjetischen Innenministeriums NKWD an 20.000 polnischen Offizieren im Wald von Katyn im Jahre 1940. Zum 70. Jahrestag des Massakers wollten sich der polnische und russische Präsident zu einer gemeinsamen Gedenkveranstaltung treffen. Das Flugzeug der polnischen Delegation mit dem Präsidenten und rund 100 weiteren hochrangigen Akteuren aus Politik und Gesellschaft an Bord stürzte auf dem Hinflug nach Katyn am 10. April 2010 ab. Es gab keine Überlebenden.

Die russischen Reaktionen auf den Flugzeugabsturz waren überwältigend. Als Geste der Versöhnung umarmte der russische Premierminister seinen polnischen Amtskollegen an der Unglücksstelle. Zudem kam es zu einem gesellschaftlichen Diskurs über das Massaker von Katyn in der russischen Öffentlichkeit.⁹ Positiv unterstützt wurde diese Aussöhnungspolitik durch die Annäherung der Obama-Administration an Russland sowie die neue politische Rahmensituation in der Ukraine. Es bleibt kritisch zu beobachten, ob die von Emotionalität geprägte Annäherungspolitik mittelfristig politische Substanz erhält und welche Implikationen sich daraus für die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union ergeben.

Bemühungen auf dem Weg zu einer Modernisierungspartnerschaft

Die Folgen der globalen Finanzkrise verdeutlichen, dass die Interessen der Europäischen Union und Russland wechselseitig miteinander verknüpft sind. Nicht zuletzt sind es auch die Einbrüche auf den Weltenergiemärkten, die Russland dazu zwingen nach neuen Wegen in der wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen. Die Partnerschaft mit Europa wird dabei als ein mögliches Konzept bewertet. Präsident Medwedew hat eine umfassende Modernisierungspolitik zur politischen Priorität Russlands erklärt.¹⁰ Grundlage dieser Modernisierungspolitik soll die Erneuerung der gesamten Produktionssphäre mit Hilfe von ausländischen Investitionen sein. Als Schlüsselbereiche identifizierte Medwedew Medizintechnologie, Energie- und Informationstechnologie, die Entwicklung von Raumfahrt und Telekommunikation und die Steigerung der Energieeffizienz.

Gemäß den Interessen Medwedews standen die zurückliegenden beiden EU-Russland Gipfel unter dem Vorzeichen wirtschaftlicher Modernisierung. Auf der Agenda des Gip-

8 Susan Stewart: Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum. Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum Das Baltikum, die westliche GUS und der Südkaukasus im Vergleich SWP-Studie 2010/S 05, März 2010.

9 Kai-Olaf Lang: Die polnisch-russischen Beziehungen nach der Tragödie von Smolensk, in: Russlandanalysen Nr. 199, 2010.

10 Hans-Henning Schröder: „Moderne Zeiten“ Bewegung in der russischen Politik, Russlandanalysen, Nr. 1999, 2010.

fels unter der schwedischen EU Ratspräsidentschaft am 18. November 2009 in Stockholm standen Sicherheit der Erdgaslieferungen aus Russland sowie Handelsfragen und die bevorstehende Klimakonferenz in Kopenhagen. Um Gaskrisen wie im vergangenen Winter zu vermeiden, haben sich die EU und Russland auf ein Frühwarnsystem geeinigt. Im Weiteren bekräftigte Russland seine Absicht, der Welthandelsorganisation beizutreten. Insgesamt signalisierte der Gipfel nach dem Russisch-Georgischen Krieg Fortschritte bei Fragen der Zusammenarbeit auf dem Feld von gemeinsamen Interessen.

Auf dem folgenden Gipfel in Rostow am Don am 31. Mai 2010 hatten sich die Verhandlungspartner das ambitionierte Ziel gesetzt, die Grundgedanken des Stockholmer Gipfels fortzusetzen und eine Modernisierungspartnerschaft zu unterzeichnen. Die Beziehungen mit der Europäischen Union für eine langfristig angesetzte Modernisierung der russischen Wirtschaft zu nutzen ist eine Priorität des russischen Präsidenten. Dies stützte sich vor allem auf die europäischen Erfahrungen im Bereich der Energieeffizienz, auf die Weltraumprojekte und die Satelliten-Informationssysteme Galileo und Glongass. Das europäische Verständnis von Modernisierung ist umfassender und basiert auf gemeinsamen Werten wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat. Erneut versuchte die russische Regierung auch ihre Forderung nach Abschaffung der Visapflicht für russische Staatsbürger zur Einreise in den Schengenraum durchzusetzen. Das maximale Ziel Russlands war es mit der Europäischen Union einen konkreten Fahrplan zur Aufhebung der Visapflicht zu vereinbaren, ein Ziel, das Russland bereits seit 2003 mit großer Nachhaltigkeit und wirtschaftlichem ebenso wie gesellschaftlichem Interesse verfolgt. Allerdings wurden auch auf dem Gipfel in Rostow keine Fortschritte erzielt. Stattdessen wies die europäische Seite die russische Forderung erneut zurück. Ergebnis des Gipfels war eine gemeinsame Erklärung, die bekräftigte sich künftig über eine Modernisierungspartnerschaft zu verständigen. Zu wirklichen Durchbrüchen kam es aber nicht.

Das Grundproblem einer russisch-europäischen Modernisierungspartnerschaft geht traditionell auf die Differenz zwischen wechselseitigen Interessen und Unterschieden in den politischen Wertvorstellungen zurück. Die politikbezogenen Länderrankings¹¹ verdeutlichen auch 2009/2010, dass es der russischen Elite nicht gelungen ist, Durchbrüche bei den Transformationen zur parlamentarischen Demokratie zu erzielen. Einzelne Entwicklungen wie die Tagung des „Rats zur Unterstützung der Entwicklung der Institutionen der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte“ am 15. April 2010 in seiner neuen, von Medwedew bestimmten Zusammensetzung können einen demokratischen Aufbruch der Regierung Medwedew signalisieren. Unter anderem nahmen Ljudmilla Alekseewa, die Vorsitzende der Moskauer Helsinki-Gruppe, Alexander Ausan, der Präsident der Unabhängigen Zentren für Wirtschaftsanalyse, Jelena Panfilowa von Transparency International Russland und Igor Jurgens, der langjährige Vizepräsident des Unternehmerverbandes, an diesem Treffen teil. Allerdings stoßen derartige Reformbemühungen an die Grenzen des technokratischen Modernisierungskonzepts, das darauf basiert, die Vertikale der politischen Macht zu stärken. Sobald sich die Zivilgesellschaft im Sinne einer tatsächlichen Opposition kritisch gegen die Machtvertikale äußert, reagiert die russische Regierung weiterhin mit Ablehnung und Sanktionen. Der diesbezüglich exponierteste Fall ist die Verhaftung und

11 Bertelsmann Transformation Index (BTI): <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>; Freedom House: Freedom in the World, Nations in Transit: <http://freedomhouse.org>; Press Freedom Index; <http://www.rsf.org>; Corruption Perception Index: <http://www.transparency.org>.

Verurteilung von Michail Chodorkowski, dem ehemaligen Chef des Ölkonzerns Yukos. Chodorkowski war bereits 2003, als er sich zunehmend auch politisch engagierte, wegen seiner wirtschaftlichen Aktivitäten verhaftet und im anschließenden Prozess zu acht Jahren Haft wegen Betrugs und Steuerhinterziehung verurteilt wurden. Derzeit wird ihm ebenso wie seinem Geschäftspartner Platon Lebedew die Unterschlagung von 350 Tonnen Öl im Wert von 25 Mrd. Dollar vorgeworfen, dazu Geldwäsche in Höhe von weiteren 7,5 Milliarden Dollar sowie die Unterschlagung von Aktien der Yukos-Töchter. Den beiden droht eine Haftstrafe von bis zu 22 Jahren. Der Prozess gilt erneut als Prüfstein für einen unabhängigen Rechtsstaat ebenso wie für das Verhältnis zwischen der staatlichen Machtvertikalen auf der einen und Wirtschaft bzw. demokratischer Zivilgesellschaft auf der anderen Seite. Er verdeutlicht auch die Grenzen des russischen Modernisierungsverständnisses. Ebenfalls ein Signal gegen die demokratische Entwicklung Russland ist das im Juli 2010 von der russischen Staatsduma verabschiedete Gesetz über vorbeugende Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismus und Extremismus. Laut diesem Gesetz ist es von jetzt an möglich, Personen bis zu 15 Tage in Gewahrsam zu nehmen oder mit einer Geldstrafe zu belegen, weil sie laut Einschätzung des Inlandsgeheimdienstes (FSB) die Arbeit dieses einflussreichen Sicherheitsorganes beeinträchtigen. Insgesamt fehlt es in Russland an demokratischer Kontrolle, um negative Folgen und Willkür derartiger Maßnahmen verhindern zu können.

Es war erneut ein Jahr der kleinen Fortschritte in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Weder kam es zu großen Problemeskalationen noch zu nachhaltigen Erfolgen in der Entwicklung der politischen Landkarte Gesamteuropas. Gradmesser für die künftige Entwicklung muss sein, wie sich der europäische Reformvertrag auf die Gestaltung der bilateralen Beziehungen auswirkt. Zu prüfen gilt es, ob es der EU gelingt, in ihrer Russlandpolitik mit einer Stimme zu sprechen und wie sich die europäische Russlandpolitik mit der Nachbarschaftspolitik verknüpfen lässt. Auf russischer Seite bleibt die Frage aktuell, ob die Regierung ihr Modernisierungskonzept auf demokratische Reformen ausweitet.

Weiterführende Literatur

- Manfred Huterer: The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation, Brookings Foreign Policy Working Papers, Number 4, Mai 2010.
- Partnership with Russia in Europe. New Challenges for the EU-Russia Partnership 8th Meeting of the Working Group, 12th-14th April 2010, Brüssel, Friedrich Ebert Stiftung.
- Rethinking Russia: Journal of International Affairs, Colombia School of International and Public Affairs, Spring/ Summer 2010, Volume 63, Number 2.
- Susan Stewart: Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum. Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum Das Baltikum, die westliche GUS und der Südkaukasus im Vergleich SWP-Studie 2010/S 05, März 2010
- Periodika*: osteuropa, Berlin; Russia in Global Affairs, Moscow; Russlandanalysen, in: <http://www.laender-analysen.de/russland/>, Bremen.