

Die EU und Russland

Iris Kempe

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland demonstrieren keine großen Erschütterungen oder Durchbrüche. Die Agenda orientierte sich sowohl an den bisherigen gemeinsamen Herausforderungen als auch an dem asymmetrischen Charakter der Beziehungen. Die thematischen Schwerpunkte sind eine europäisch-russische Modernisierungspartnerschaft, die gemeinsame Nachbarschaft, insbesondere die Sicherheitsrisiken, sowie die Entwicklung von leistungsfähigen bilateralen Beziehungen durch Gesprächskanäle, Abkommen und Gipfeltreffen.

Russische-europäische Modernisierungspartnerschaft

Eine tragende Säule der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland ist das gegenseitige Interesse an der Modernisierung. Das Interesse der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten richtet sich auf die Lieferung von russischen Rohstoffen, insbesondere von Öl und Gas. Um die potentiellen Abhängigkeiten von Russland zu relativieren, versucht die Europäische Union die Quellen ihrer Energielieferungen zu diversifizieren. So ist das ressourcenreiche Aserbaidschan zu einem weiteren Partner für europäische Energieversorgung geworden, auch wenn die Europäische Union dabei erhebliche Zugeständnisse an demokratische Standards machen muss.¹

Die Vereinbarkeit von gemeinsamen Interessen bei der Energiesicherheit und divergierenden demokratischen Standards zählt traditionell auch zu den Hemmnissen in den bilateralen Beziehungen. Allerdings zeichnete sich in der ökonomischen und politischen Entwicklung Russlands ein Vorzeichenwechsel ab. Der russische Präsident Dmitrij Medwedew setzte seit 2009 weitreichende Signale für eine Modernisierung Russlands, die auf demokratischen Grundsätzen und dem Kampf gegen die Korruption basieren sollte.² Ein derartiger Kurswechsel weckte bei den europäischen Partnern hohe Erwartungen. In der politischen Praxis Russlands zeigte sich aber 2010, dass sich diese Erwartungen nicht einhalten ließen. Das Jahr 2010 verdeutlichte die demokratischen Defizite mit den verheerenden Waldbränden aufgrund lang anhaltender Trockenheit im Sommer, Gewaltkonflikten im Nordkaukasus (die sich in Form von Bombenanschlägen auf die Moskauer Metro und den Passagierflughafen Domodedova auch unmittelbar auf die Einwohner der Hauptstadt auswirkten) sowie dem zweiten Prozess gegen die ehemaligen Jukos-Eigner Michail Chodorkowskij und Platon Lebedew, die fernab von demokratischen Standards in einer juristischen Farce endeten. Stattdessen wurden die Schwächen des Systems von Premierminister Putin und Präsident Medwedew immer deutlicher. Reformen in der Privatisierung und staatlichen Verwaltung scheiterten.

1 Joint Declaration on the Southern Gas Corridor, President of the Republic of Azerbaijan, Ilham Aliyev and President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, 13. Januar 2011 in Baku.

2 Hans-Henning Schröder: Für eine Modernisierung ohne Irritationen. Madwedews dritte Botschaft an die Föderalversammlung, Russland-Analysen, Nr. 212, S. 2-6.

Demokratie trat als Ziel der Transformation erneut in den Hintergrund. Dies wurde in Präsident Medwedews Rede zur Lage der Nation im November 2010 besonders deutlich. Anstelle von weitreichenden Reformforderungen konzentrierte sich Medwedew auf Themen, die im allgemeinen Konsens stehen, wie die Sorge für die Kinder.³ Die Vermeidung von Kontroversen ist zugleich ein erstes Signal für die im Dezember 2012 anstehenden Parlamentswahlen, gefolgt von den Präsidentschaftswahlen 2012. Dabei wird es neben der Verteilung von politischen Mandaten auch um die Änderungen im Regierungssystem sowie um die Machtbalance zwischen Premierminister Putin und Präsident Medwedew gehen.

Beeinflusst von der aktuellen russischen Innenpolitik richtet sich das russische Interesse auf die Modernisierungspartnerschaft mit der Europäischen Union, auf die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Schaffung der dafür förderlichen Formate wie dem Beitritt zur WTO und vereinfachte Visabestimmungen zur Einreise in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die russische Regierung versucht die gemeinsamen Interessen von den europäischen Werten, Demokratisierung, Meinungsfreiheit und Menschenrechte zu entkoppeln.⁴

Die Entkopplung wirtschaftlicher Interessen von demokratischen Werten lässt sich nur bedingt mit den Prioritäten der Europäischen Union und insbesondere einzelner Mitgliedstaaten vereinbaren. Widersprüche zwischen gemeinsamen Interessen und divergierenden Werten haben immer wieder zu wechselseitigen Blockaden geführt. Allerdings zeichneten sich 2010/2011 erste Fortschritte hin zu einem größeren Pragmatismus ab. Insgesamt hielt die Kritik an den Defiziten von Demokratie und Menschenrechten zwar an, wurde aber oftmals von den sonstigen Verhandlungsprozessen abgekoppelt.⁵ Die europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten sind besorgt über die Lage im Nordkaukasus, die Menschenrechte, Pressefreiheit und Freiheit der Justiz. Gleichzeitig dominiert aber ihr Interesse an verlässlichen Energielieferungen aus Russland, an einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, guten Handelsbeziehungen, Investitionsklima sowie Zusammenarbeit beim Klimawandel. Dieser Paradigmenwechsel geht zurück auf den Vertrag von Lissabon. Nach langjährigen Ringen war es der Europäischen Union gelungen, sich zu einem global handlungsfähigen Akteur zu entwickeln.⁶ Für die Beziehungen zu Russland bedeute dies, dass die jeweiligen Prioritäten weniger von den sechsmonatigen Ratspräsidentschaften geprägt sind und sich die außenpolitische Kompetenz stärker zum Auswärtigen Dienst der Union verschiebt. Umso mehr es gelingt, dieses Reformkonzept in der Praxis umzusetzen, umso stärker wird die Europäische Union als internationaler Akteur berechenbar werden. Derzeit ist der Prozess aber noch in keinsten Form abgeschlossen. Demnach ist die russische Regierung gut beraten, ihre Verbindungen in den europäischen Hauptstädten als wichtigen Anknüpfungspunkt der Beziehungen fortzusetzen. Die Prioritäten resultieren aus der wirtschaftlichen Schwerpunktsetzung. Im Jahr 2009 gingen 31 Prozent der russischen Exporte nach Deutschland, gefolgt von 9 Prozent nach Italien. Insgesamt blieb die Europäische Union

3 Ebda.

4 Wladislaw Inosemzew: Modernisierungspartnerschaft mit Russland-EU: Wie Umsetzen, in: Russland Analysen, Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau, 9/2010.

5 EU Human Rights Policy Towards Russia, Directorate-General for External Policies of the Union, März 2011.

6 Emmanouilidis, Janis A.: Pawe wieboda: European Union and its Eastern Neighbours in the Light of Lisbon Treaty Implementation, Heinrich Boell Stiftung Warschau, April 2010.

der wichtigste Handelspartner für Russland, gefolgt von den USA und China.⁷ Nicht nur Russland war von wirtschaftlichen Krisenerscheinungen getroffen, sondern auch Mitgliedstaaten der EU, die nur durch Solidaritätszahlungen aufgefangen werden konnten. Die derzeitigen Herausforderungen Europas, die Bewältigung der Wirtschaftskrise und die Implementierung des Vertrages von Lissabon schaffen neue Möglichkeiten für die russisch-europäischen Beziehungen unter dem Vorzeichen einer Modernisierungspartnerschaft.

Russische und europäische Herausforderungen in der gemeinsamen Nachbarschaft

Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine, der geographische Zwischenraum zwischen Russland haben auch 2010/2011 ungelöste Fragen aufgeworfen. Beide Seiten versuchen durch diverse Kooperationsangebote diese Region strategisch enger an- und einzubinden. Dabei gilt es insbesondere zu überprüfen, wo Russland und die Europäische Union gemeinsame Ziele haben und ob es gelingt, diese in gemeinsame Strategien umzusetzen.

Die Europäische Union versucht mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der östlichen Partnerschaft die Logik ihrer Osterweiterung fortzuschreiben. Obwohl diese Konzepte einen späteren Beitritt in die Union nicht grundsätzlich ausschließen, fehlt es dennoch an den für einen Beitritt relevanten finanziellen Instrumenten und an institutionellen Konzepten, insbesondere für die Einbindung in die europäischen Institutionen. Obwohl Russland Teil des Finanzierungsinstrumentes der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist, wurde es im programmatischen Teil der Nachbarschaftspolitik sowie der östlichen Partnerschaft nicht berücksichtigt. Deshalb kritisierte die russische Regierung die bewusste Ausklammerung als Einflussnahme über die russische Interessensphäre des so genannten „nahen Auslands“. Trotz immer neuen strategischen Konzepten ist es der Europäischen Union bisher noch nicht gelungen, den Nachbarstaaten ein wirklich attraktives Angebot zu unterbreiten.

Russland versucht gleichzeitig den Einfluss auf den geographischen Zwischenraum beizubehalten und auszubauen. Dazu hat die russische Machelite die Instrumentarien weiter entwickelt und verfeinert. So bleibt Russland mit rund 40 Prozent der wichtigste ausländische Direktinvestor in Armenien.⁸ Auch über Belarus und die Ukraine versucht Russland ökonomisch und sicherheitspolitisch Einfluss zu nehmen. Bereits im April 2010 hatte Russland im Tauschhandel die Beziehungen zur Ukraine nach dem Grundsatz „Gas für Flotte“ verhandelt. Kiew stimmte der Stationierung der Schwarzmeerflotte auf der Krim bis 2042 zu. Im Gegenzug erhält die Ukraine verbilligte Gaslieferungen aus Russland.⁹ 2011 bot Gazprom der Ukraine einen erneuten Erlass von Gasschulden an, vorausgesetzt das Land ist dazu bereit, der Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan beizutreten. Da dies die Integration der Ukraine in den europäischen Markt bzw. in den Weltmarkt erheblichen erschweren würde, lehnte die ukrainische Regierung dieses Angebot zugunsten der westlichen Orientierung des Landes ab.¹⁰ Diese beiden gegensätzlichen Entscheidungen sind ein Beispiel dafür, dass sich der Raum zwischen der EU und Russland noch

7 EU 27 trade in goods with Russia up by a third in the first nine months of 2009, in: eurostat newsrelease, 6. Dezember 2010.

8 Khachatryan, Haroutium: Foreign Investment in Armenia. Influence of the Crises and Other Peculiarities, in: Caucasus Analytical Digest, Nr. 28, Juni 2011.

9 Stewart, Susan: Überraschungen in der Ukraine. Die Demokratie auf dem Rückzug, Russland auf dem Vormarsch, SWP-Aktuell 73.

im Prozess der Identifikation strategischer Partner befindet und in den individuellen Fällen unterschiedliche Signale gibt. Dies ist zugleich ein Indiz dafür, dass in der „östlichen Nachbarschaft“ der Europäischen Union und dem „nahen Auslands“ Russlands gemeinsame Probleme und Interessen existieren, die idealerweise ein wechselseitig konsistentes und nachhaltiges Handeln erfordern. Da in der Praxis oftmals das Gegenteil der Fall ist, fordern beide Seiten, ein trilaterales Forum zur Nachbarschaftspolitik unter Einbindung von Akteuren aus der Europäischen Union, den östlichen Nachbarstaaten und Russland aufzubauen.¹¹

Die europäisch-russische Gipfeldiplomatie

Der institutionelle Rahmen und Abkommen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland werden auf den zweimal jährlich veranstalteten Gipfeltreffen auf höchster Ebene diskutiert und verhandelt. Der Gipfel am 7. Dezember 2010 in Brüssel stand unter den Vorzeichen, Fortschritte bei der Modernisierungspartnerschaft zu erzielen. Von russischer Seite richtete sich das Interesse vor allen auf den Beitritt zur WTO und den vereinfachten Visazugang zum Schengenraum bis hin zum visafreien Reiseverkehr. Im bilateralen Interesse ist es, ein Nachfolgeabkommen für das 1997 ratifizierte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu unterzeichnen. Die Europäische Union signalisierte dagegen erneut ihr Interesse eine wirtschaftliche Modernisierungspartnerschaft basierend auf demokratischen Normen zu manifestieren. Es gilt insbesondere der verstärkten Einbindung der Zivilgesellschaft, der Lage der Menschenrechte sowie der gemeinsamen Garantie von Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa.¹² Die Europäische Union und Russland konnten sich beim Umgang mit dem Transnistrienkonflikt und der Lage in Berg Karabach verständigen. Schwieriger gestaltete es sich dagegen, einen Konsens zur Georgienfrage zu finden. Man einigte sich aber darauf, diese Frage im Kontext einer erneuten OSZE-Präsenz in Georgien zu behandeln.¹³

Zu Verhandlungsdurchbrüchen war es auf dem Brüsseler EU-Russland-Gipfel nicht gekommen. Demnach bleibt die Agenda auf dem Folgetreffen vom 9. bis 10. Juni 2011 in Nishnij Novgorod bestehen. Dort zeichneten sich Fortschritte bei der Entkoppelung der Modernisierungspartnerschaft von den Forderungen nach gemeinsamen europäischen Werten und Normen ab. Um wirkliche Durchbrüche bei den Konsultationen zu erzielen, hätte es aber auch bei der Modersierung Russlands größerer Fortschritte bedurft. Ein Stolperstein beim Beitritt zur WTO ist der tief verwurzelte Konflikt zwischen Russland und dem WTO-Mitglied Georgien. Die kritische Haltung Georgiens verhindert derzeit den Beitritt Russlands in die WTO.¹⁴ Im Weiteren war der Gipfel in Nishnij Novgorod von der russischen Drohung überlagert, alle Gemüseimporte aus der Europäischen Union zu verbieten, um damit die Verbreitung von E. coli-Bakterien zu verhindern. In Deutschland

10 Zachmann, Georg/Ricardo Giucci: Gazprom und die Ukraine: Gaspressenkung für Beitritt zur Zollunion?, in: Deutsche Beratergruppe Newsletter, Nr. 33, Mai 2011.

11 Partnership with Russia in Europe. New Challenges for EU-Russia-Partnership, 8th meeting of the Working group, Friedrich Ebert Stiftung, Brüssel 2010.

12 European Council the President, Brüssel, 7. December 2011, PCE 301/10.

13 In Folge des russisch-georgischen Krieges im August 2008 hatte Russland von seinem de facto Veto in der OSZE Gebrauch gemacht und die OSZE-Mission in Georgien geschlossen.

14 Wetzinger, Johannes: Stolperstein Georgien: Die Auswirkungen des georgisch-russischen Konflikts auf Russlands WTO Beitritt, in: Russlandanalysen, Nr. 221, 3. Juni 2011.

hatten die Bakterien zu mehreren Todesfällen geführt. Allerdings haben russische Bedenken – wie beispielsweise gegen georgischen Wein und Obst, Milchprodukte aus Belarus oder Fleisch aus Polen – immer wieder zu im Kern politisch motivierten Handelsboykotten gegen unliebsame Nachbarn geführt. Im Fall des E. coli-Bakteriums überschattete die Drohung zwar das Gipfeltreffen, ließ sich aber lösen. Es kam nicht zu dem angedrohten Boykott gegen Gemüseexporte aus der Europäischen Union, was wiederum ein Indiz für den insgesamt soliden Zustand der Beziehungen ist. Allerdings hat der insgesamt schleppende Fortschritt bei den Gipfeltreffen zu einer zunehmenden Kritik in diesem schwerfälligen und kostenintensiven Format geführt. Es wird vorgeschlagen, die Gipfel auf einmal jährliche Treffen zu begrenzen.¹⁵

Begleitend zum Nishnij Novgoroder Gipfel tagte das EU-Russland-Zivilgesellschaftsforum. Dieses Format wurde im März 2011 gegründet und orientiert sich am Zivilgesellschaftsforum der östlichen Partnerschaft.¹⁶ Trotz ähnlicher Namensgebung und ähnlichem Hintergrund unterscheiden sich die beiden Formate aber dadurch, dass das Format der östlichen Partnerschaft von Beginn an eine Initiative der EU war, während das russische Format eine eigene Gründung aus der Zivilgesellschaft ist und über schwächere Vorgaben und Ziele verfügt. Das Interesse an dem Begleittreffen in Nishnij Novgorod blieb mit 15 Nichtregierungsorganisationen und 20 Medienvertretern zahlenmäßig gering. Die Reaktionen der russischen Sicherheitsorgane vielen durch Einschränkung der Bürgerrechte der Beteiligten scharf aus.¹⁷

Russland und die EU sind Teil eines globalen Sicherheitsdiskurses. Formuliertes Ziel ist es seit dem Amtsantritt Michael Gorbatschows, ein „gemeinsames Haus Europa“ zu entwerfen.¹⁸ Dazu hat es seit der Amtsübernahme durch den Präsident der USA Barack Obama 2009 neue strategische Signale gegeben. Mit der *reset strategy* intendiert die amerikanische Regierung eine Sicherheitspartnerschaft mit Russland. US-Präsident Obama und der russische Präsident Medwedjew hatten im März 2010 den umfassendsten atomaren Abrüstungsvertrag seit zwei Jahrzehnten unterzeichnet. Das neue START-Abkommen verpflichtet Russland und die USA dazu, die Zahl der nuklearen Sprengköpfe innerhalb der nächsten sieben Jahre auf 1550 zu reduzieren. Die Zahl der Trägersysteme – Raketen, U-Boote und Flugzeuge – soll auf jeweils 800 in den USA und Russland sinken.¹⁹ Auf dem NATO-Gipfel im November 2010 hatte die Sicherheitsgemeinschaft ihr neues strategisches Grundkonzept verabschiedet, in dem Russland eine wichtige Rolle als Bündnispartner zugesprochen wird.²⁰ Die Sicherheitsstrategie basiert auf Gemeinsamkeiten zwischen den westlichen Bündnispartnern und Russland. Unterschiede werden dabei zunächst ausgeklammert. Im Verhältnis zwischen Russland und der Europäischen Union ist dies noch nicht gelungen. Wegen der in Russland im nächsten Jahr bevorstehenden Wahlen

15 Cameron, Fraser: The Vegetable Simmit, EU-Russia Centre News, 9. Juni 2011.

16 EU-Russia Civil Society Forum successfully established in Prague, <http://eu-russia-csf.org/home/about/founding-meeting.html?L=0>.

17 DRA für Zivilgesellschaftlichesforum bei EU-Russland-Gipfel in Nishny Novgorod, Juni 2011.

18 Ischinger, Wolfgang: Ein Dach für das Haus Europa, in: Frankfurter Allgemeine, 20. Juni 2011, Nr. 141, S. 7.

19 Active Engagement, Modern Defence Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon.

20 Active Engagement, Modern Defence: „Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19. November 2010.

muss man eher mit einer erneuten Zuspitzung und Politisierung der grundsätzlichen Gegensätze rechnen, als mit einem Verhandlungsdurchbruch zu einem gesamteuropäischen Haus.

Weiterführende Literatur

Active Engagement, Modern Defence: „Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19. November 2010.

Dellecker, Adrian, Thomas Gomart: Energy Security and Foreign Policy, New York 2011.

Partnership with Russia in Europe. New Challenges for EU-Russia-Partnership, 8th meeting of the Working group, Friedrich Ebert Stiftung, Brüssel 2010.

Periodika:

Russlandanalysen, hrsg. von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde.

Osteuropa, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde.

Russia in Global Affairs, Moskau.