

Russland und die Staaten der östlichen Nachbarschaft, die Ukraine, die Republik Moldawien, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan

Iris Kempe

Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland und den östlichen Nachbarstaaten sind von erheblichen Veränderungen geprägt. Auch wenn die Institutionen der Europäischen Union ebenso wie deren Mitgliedstaaten von der Rhetorik von Modernisierungspartnerschaften und Dialog geprägt sind, gilt es zu prüfen, inwieweit die betroffenen Staaten den europäischen Werten und Normen noch gerecht werden und in welcher Form, die europäische Politik auf die aktuelle Entwicklung reagiert. Gleichzeitig ist das Handlungspotential der Europäischen Union angeschlagen, und die Attraktivität der Union hat gelitten.

Regionale Tendenzen

Russlands Einfluss basiert auf seiner Bedeutung auf den globalen Rohstoffmärkten. Innenpolitisch haben sich seit den Parlamentswahlen im Dezember 2011 in Russland gesellschaftliche Veränderungen abgezeichnet, die sich auch bei den Präsidentschaftswahlen im März 2012 und darüber hinaus fortsetzten. Anlass der Proteste war die Kritik an der Korruption und geringen Effizienz der Verwaltung. Bisher ist es nicht gelungen, den Unmut der Bevölkerung zu beenden. Kundgebungen finden in Moskau und St. Petersburg, aber auch in den regionalen Zentren des Landes statt. Es fehlt bisher an Führungspersonen und einer attraktiven Programmatik für den Protest. Dennoch gelang es erstmalig seit dem Ende der Sowjetunion, dass sich eine Zivilgesellschaft basierend auf der ökonomischen Mittelschicht und dem Bildungsbürgertum der sowjetischen Intelligenz öffentlich und kritisch äußerte.¹ Trotz des zunehmenden gesellschaftlichen Druckes gelang es Vladimir Putin sich als Präsident wieder wählen zu lassen. Gegen die Proteste reagierte er mit restriktiven Methoden. Im Eilverfahren vor der Sommerpause hat das russische Parlament, die Duma, das mehrheitlich von Protagonisten Putins besetzt ist, eine Reihe von Gesetzen erlassen, die sich alle gegen zivilgesellschaftliche Aktivitäten richten. Im Einzelnen handelt es sich um ein Gesetz zur Einschränkung des öffentlichen Protests. Russische Nichtregierungsorganisationen, die mit westlichen Geldern finanziert werden, fallen unter besondere Kontrollmaßnahmen bei ihrer inhaltlichen und Finanzberichterstattung. Außerdem müssen Sie sich als „Agenten des Westens“ bezeichnen lassen. Gleichzeitig ist die russische Justiz restriktiv gegen die feministische Punk Band Pussy Riot sowie gegen einen Anführer des Protests, Alexey Navalny, vorgegangen. Letzterer darf Russland in den nächsten Jahren nicht verlassen. Zwei der drei Sängerinnen von Pussy Riot, die in der Christi Erlöser Kathedrale gegen die Wiederwahl Putins mit einem Punk Gebet protestiert hatten, erhielten zwei Jahre Lagerhaft. Das

1 Shevtsova, Lilia: Russia's Choice. Change for Degradation, in: Stephen J. Blank (Hrsg): Can Russia Reform? Economic, Political, and Military Perspectives, Strategic Studies Institute, S. 1-36.

Gerichtsurteil reflektiert auf der einen Seite den klerikalen Wertekanon der russischen Gesellschaft.² Auf der anderen Seite zeigt es aber auch die niedrige Toleranzgrenze des russischen Staates, sich von einer derartigen Performance nicht provozieren zu lassen. Demokratische Gesellschaften hätten Pussy Riot als Ordnungswidrigkeit sanktioniert, aber nicht mit zwei Jahren Lagerhaft bestraft. Trotz oder gerade wegen der restriktiven Vorgehensweise zeigte die russische Administration bei der Flutkatastrophe in der nordkaukasischen Stadt Krimsk mit 170 Todesopfern erneutes Versagen. Dagegen demonstrierte die Zivilgesellschaft vor Ort eine beispielhafte Hilfsbereitschaft bei der Beseitigung der Folgen.³ Es bleibt zu beobachten wie der russische Staat auf weitere Herausforderungen wie die Wahl von Gouverneuren im Herbst 2012 in einigen Föderationssubjekten reagiert. Nachdem Putin die unter Jeltsin eingeführte Direktwahl durch Ernennung eingeschränkt hatte, hat Putin erneut die bedingte Wahl der Gouverneure nach vorheriger Genehmigung zugelassen. Innenpolitisch versucht der russische Präsident Vladimir Putin ein autokratisches Machtssystem zu manifestieren und damit Protesten und demokratischen Bestrebungen der Gesellschaft mit restriktiven Methoden entgegen zu wirken.

Außenpolitisch hat Russland im zurückliegenden Jahr zwei Prioritäten verfolgt, ein wirtschaftlich globaler Akteur zu werden sowie seine unmittelbaren Nachbarstaaten zu beeinflussen.⁴ Die globalen Bestrebungen Russlands drücken sich in seiner Mitgliedschaft in der G20, der G8, dem Beitritt zur WTO, dem Interesse am Beitritt zur OECD sowie seinem Status als BRICS-Staat aus.⁵ All diesen Formaten ist gemeinsam, dass ihre Kooperation auf gemeinsamen primär wirtschaftlichen Interessen basiert, gemeinsame Werte dagegen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Russland strebt eine gleichberechtigte Rolle mit anderen ökonomischen Akteuren an. Im August 2012 ist nach 18 Jahren Verhandlungen die Ratifizierung der WTO-Mitgliedschaft gelungen. Daraus ergeben sich primär wirtschaftliche Implikationen. Durch die Verpflichtungen bei den Zollbestimmungen werden sich die Handelsbeziehungen mit Russland erleichtern. Dennoch wirken sich die weit verbreitete Korruption ebenso wie das undemokratische politische Klima negativ auf Russlands Rolle als globaler ökonomischer Akteur aus. Das Land ist daran interessiert, die internationale Zusammenarbeit als Teil eines technokratischen Modernisierungskonzeptes zu verwenden. Dabei stößt Russland aber auch an Grenzen westlicher Modernisierungskonzepte, die technokratische Entwicklung mit demokratischen Werten zu verzahnen. In seiner unmittelbaren Nachbarschaft demonstriert Russland zunehmend Dominanz. Das wichtigste Instrumentarium dazu ist die Euro-Asiatische Union. Konzeptionell orientiert sich die Euro-Asiatische Union an der Europäischen Union. Mitgliedstaaten sind die Russische Föderation, Belarus, Kazachstan und potentiell Kyrgysien, Tadschikistan und Usbekistan. Um Unterschied zum Integrationsmodell der Europäischen Union geht die Dynamik der Integration aber nicht von allen Staaten gleichzeitig aus, sondern wird dominiert von Russland, das versucht, eine wirtschaftliche und politische Integration zu schaffen. In diesem Rahmen konnten bereits zu Beginn 2010 eine

2 Kempe, Iris: From Reset to Re-Understanding. An opportunity to support more democratic reform in Russia, *IP Journal*, 15.8.2012.

3 Sozialer Wandel und Protestpotential. Regionalwahlen in Russland, in: *Russlandanalysen*, Nr. 245, 19.10.2012.

4 Judah, Ben/Kobazova, Jana/Popescu, Nicu: *Dealing with a post-BRIC Russia*, London 2011.

5 G20, G8, BRICS Development Momentum and Interest of Russia (Hrsg.): *Russian International Affairs Council*, Moskau 2012.

gemeinsame Zollunion und ein gemeinsamer Wirtschaftsraum mit Belarus, Kyrgysien und Tadschikistan unter der Dominanz von Russland geschaffen werden. Dem folgte zum 1. Januar 2012 ein gemeinsamer Wirtschaftsraum. Problematisch an diesen Integrationsze-narien ist, dass sie auch die Integration mit der Europäischen Union verhindern. Dieser Interessenkonflikt war der Grund, warum sich die Ukraine bisher weigerte, dem Euro-Asi-atische Integrationsraum beizutreten.

Die Entwicklung in den Staaten der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union wird derzeit dominiert von den zurückliegenden oder noch anstehenden Wahlen. Nach dem zweijährigen Scheitern, durch mehrfache Neuwahlen tragfähige Mehrheits-verhältnisse zu schaffen, gelang es am 16. März 2012 in der Republik Moldau ein Parla-ment zu wählen, dessen Abgeordnete sich mehrheitlich auf Nicolae Timoffi als neuen Präsident einigen konnten. Dies ist ein weiteres Signal zur Stärkung der derzeitigen Vorrei-terrolle der Republik Moldau bei der Annäherung an die Europäische Union. In Armenien wurde am 6. Mai 2012 bei den Parlamentswahlen die russlandorientierte Republikanische Partei des amtierenden Präsidenten Sersch Sargsjan bestätigt. Indem die Wahlen ohne gewaltsame Auseinandersetzungen abliefen, gelang es Armenien das politische Trauma der letzten Präsidentschaftswahlen des Jahres 2008 zu überwinden.⁶ 2008 hatten die Ankl-agen gegen den Wahlbetrug zu Massenkundgebungen geführt, in deren Folge es zu 8 Todesopfern kam. 2013 werden in Armenien Präsidentschaftswahlen abgehalten. In Georgien finden im Oktober diesen Jahres Parlamentswahlen gefolgt von Präsidentschafts-wahlen im kommenden Jahr statt. Wegen den jüngsten Änderungen hin zu einer parlamen-tarischen Demokratie mit zahlreichen Verschiebungen von Rechten vom Präsidentialamt hin zum Parlament, haben die Parlamentswahlen eine besondere Bedeutung. In Belarus sind Wahlen Ausdruck der Macht der Autokratie von Präsident Alexander Lukaschenko. Nach den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 kam es zu gewaltsamen Protesten und zahlreichen Verhaftungen. Die Parlamentswahlen im September 2012 verliefen friedlich, wengleich – wie von der Opposition und der internationalen Gemeinschaft moniert – in keinster Weise demokratisch. Im Ergebnis ist die Opposition erneut nicht im Parlament vertreten und Lukaschenko manifestiert seine Autokratie.

Die Wahlen und deren demokratischen Defizite in den östlichen Nachbarstaaten werden immer mehr zum Ausdruck einer abnehmenden Orientierung an Europa und an demokrati-schen Werten. So ist die Verhaftung von Julia Timoschenko Ausdruck demokratischer Defizite und struktureller Probleme von Regierung und Opposition der Ukraine und hat das Land in eine strategische Sackgasse geführt.

Europäische Strategien

Die Europäische Union hat ihre Politik bisher nur bedingt an die neuen politischen Ent-wicklungen in der Region angepasst, hat aber stattdessen die bisherigen Formate fort-gesetzt.⁷ Im Falle Russland handelt es sich um die zweimal pro Jahr stattfinden Gipfel zwischen der Europäischen Union und Russland. Auf den zurückliegenden Gipfeln im Dezember 2012 in Brüssel und im Juni 2012 in St. Petersburg wurden die bisherigen

6 Caucasus Analytical Digest, No. 39, Parliamantary Elections in Armenia, Mai 2012.

7 Schröder, Hans-Henning: Ein Land wie jedes andere in Europa. Russland und Deutschland im Werte-vergleich, Osteuropa, Nr. 6-8, 2012.

Themen fortgesetzt und ausgebaut. Russland ist insbesondere interessiert an der Modernisierungspartnerschaft und den sich daraus ergebenden Aufgaben wie dem Beitritt Russlands zur WTO oder dem visafreien Reiseverkehr.⁸

Hinsichtlich des letzten Punktes konnte eine Sonderregelung für das Gebiet Kaliningrad unterzeichnet werden. Im September 2012 trat eine Regelung über den visafreien Grenzverkehr für Einwohner des Gebiets Kaliningrad und den benachbarten polnischen Grenzregionen in Kraft. Gemäß der neuen Bestimmungen brauchen Einwohner, die seit mindestens drei Jahren im Gebiet Kaliningrad und der polnischen Anrainerregion wohnen, kein Visum mehr, um die Grenze der russischen Exklave zu überqueren. Insgesamt kam es bisher noch nicht zu nennenswerten Durchbrüchen und Verhandlungserfolgen in den europäisch-russischen Beziehungen. Ungelöst bleibt insbesondere die Aushandlung, Unterzeichnung und Ratifizierung eines Grundlagenvertrages zwischen der Europäischen Union und Russland. Das bisherige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen trat nach seiner Unterzeichnung 1993 nach einer langwierigen Ratifizierung erst 1997 in Kraft, hat eine zehnjährige Laufzeit, verlängert sich aber bei Nichtaufkündigung automatisch auf jährlicher Basis. Verglichen mit den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen entspricht das Abkommen kaum noch den politischen Realitäten von gemeinsamen primär wirtschaftlichen Interessen auf der einen Seite und den Konflikten über Differenzen bei demokratischen Werten andererseits. Vor allem die neuen EU-Mitgliedstaaten kritisieren die Verletzung demokratischer Werte durch die russische Regierung und deren Dominanz über die Nachbarstaaten. Die bilaterale Kritik führt die Beziehungen zwischen der EU und Russland in eine Sackgasse. Deren Auflösung würde einen breiter angelegten politischen Diskurs über Europas Einschätzung zur Lage in Russland erfordern und darauf aufbauend die Neujustierung der bilateralen Beziehungen. Das Ergebnis dieses Diskurses könnte in ein neues bilaterales Abkommen münden. Dessen europäische Tragweite würde sich während des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten unter Beweis stellen.

Der jüngste EU-Russlandgipfel im Juni 2012 in St. Petersburg reflektiert Sachstand, Perspektiven und Probleme der bilateralen Beziehungen. Aktuell gesehen ist dies zunächst die Krisen der Eurozone. Dieses Problem setzt die europäische Staatengemeinschaft unter größten Handlungsdruck. Für Russland ist die EU-Krise ein weiteres Argument, warum die Union nur noch begrenzt ein attraktiver Partner ist. Als Alternative bewertet Russland die Euro-Asiatische Union. Von der EU wird dieses Argument unter der Konditionalität geteilt, dass Russland die wirtschaftlichen Beziehungen und die Vorgaben seiner WTO-Mitgliedschaft bindet. Die Modernisierungspartnerschaft hat weiterhin große Bedeutung, wobei Russland technokratische Interessen verfolgt und die EU die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Bestandteil der Modernisierung unterstreicht. Beiden Seiten führen den Dialog über den visafreien Reiseverkehr fort. Differenzen gibt es bei Fragen von Menschenrechten und in der Gestaltung der internationalen Beziehungen aktuell vor allen zur Syrienfrage, der Haltung zum Iran, Russlands Politik zur territorialen Integrität Georgiens und den 5 + 2 Verhandlungen zur Transnistrienfrage. Aufgrund der Bemühungen von Bundeskanzlerin Merkel war es nach sechsjährigem Verhandlungsstopp 2011 mit dem Meseberg Memorandum gelungen, den 5 + 2 Dialog wieder zu beleben. Durch den

8 Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Russia Summit, St Petersburg, 4 June 2012, EUCO 111/12, PRESSE 243, PR PCE 95.

erneuten Besuch der Kanzlerin im August 2012 in der Republik Moldau wurden die politischen Signale verstärkt, diesen Dialogprozess fortzusetzen.

Insgesamt reflektiert die Gipfeldiplomatie die gegenwärtigen politischen Sackgassen. Die Europäische Union und die östlichen Nachbarstaaten verhandeln derzeit über Assoziierungsabkommen ebenso wie über umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA, Deep and Comprehensive Free Trade Agreement).⁹ Die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der Ukraine scheitert gegenwärtig an der ukrainischen Innenpolitik. Die Verhaftung von Julia Timoschenko sowie der auch in der Ukraine kontrovers bewertete Versuch, die Sprachgesetzgebung zur Einführung von Russisch als Staats- und Unterrichtssprache zu beeinflussen, führten zur vorläufigen Suspendierung des EU-Ukraine-Gipfels. Die Unterzeichnung des Abkommens ist damit in weite Ferne gerückt. Weitere Instrumentarien zur Kooperation sind die Zusammenarbeit im parlamentarischen Rahmen (EURONEST), das Eastern Partnership Business Forum und die Konferenz für Vertreter der regionalen Strukturen. Die gesamte Palette institutioneller Kooperation ist kein wirklich neues Instrument in der europäischen Kooperation. Dagegen verkörpert das Zivilgesellschaftliche Forum zwischen der EU und den östlichen Nachbarstaaten einschließlich Belarus das größte Innovationspotential. Erstmals in ihrer Geschichte hat die Europäische Union zivilgesellschaftliche Akteure zur politischen Gestaltung der europäischen Integration als tragende Akteure eingebunden. Die Initiative zu dieser Politik ging zunächst von der Europäischen Kommission, insbesondere von dem für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung zuständigen Kommissar Stefan Fühle aus. Der institutionelle Beginn war das Zivilgesellschaftliche Forum 2009 in Brüssel. In der Folgezeit konnte sich das Forum als jährliche Institution etablieren und ist auf dem Weg einen nachhaltigen institutionellen Rahmen mit den dafür erforderlichen Mandaten und Budget zu schaffen. Diese Fortschritte drückten sich am deutlichsten auf dem Gipfel zur Östlichen Partnerschaft am 29-30. September 2011 in Warschau aus sowie in den Deklarationen des Zivilgesellschaftlichen Forums im November 2011 in Poznan.¹⁰ Die polnische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 konzentrierte sich erneut darauf, die europäische Ostpolitik weiterzuentwickeln und umzusetzen. Polen gelang es während der Ratspräsidentschaft richtungsweisende Signale zur europäischen Ostpolitik zu setzen. Nach den Parlamentswahlen in Belarus, den politischen Protesten und der scharfen Reaktion der Regierung hatte die polnische Regierung im Februar 2011 eine internationale Geberkonferenz unter der Beteiligung von 40 Staaten in Warschau zur Unterstützung von Demokratie und demokratischen Akteuren in Belarus abgehalten. Das Ergebnis waren 87 Mio. Euro zur Unterstützung der belarussischen Zivilgesellschaft. Außerdem hat Polen eine Debatte über ein europäisches Endowment for Democracy ins Leben gerufen.¹¹ Dieses Projekt befindet sich derzeit noch im konzeptionellen Stadium. Allerdings kann man davon ausgehen, dass das Endowment noch 2012 in die politische Praxis umgesetzt werden wird. Laut den bisherigen Signalen werden die Gelder sowohl auf die Nachbarn Europas im Süden als auch auf die europäi-

9 Smolnik, Ranziska/Mayer, Sebastian/Ter-Gabrielyan, Gevorg/Kochoradzem, Badri/Mammadli, Anar: The Role of the EU in the South Caucasus, in: *Caucasus Analytical Digest*, No. 35-36, 2012.

10 Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011. An attractive Partner in Democratic Transition and European Integration: A Concept paper for the Eastern Partnership Civil Society Forum, Poznan, November 2011.

11 How Could a European Endowment for Democracy Add Value?, hrsg. von Open Society Institute-Brussels, Discussion paper, September 2011.

schen Nachbarn im Osten verwendet. Auf der bilateralen Ebene konzentriert sich Polen auf die Unterstützung der östlichen Nachbarstaaten. Dazu wurde im Januar ein neues institutionelles Format geschaffen, indem die polnische Regierung die Gelder für die staatliche Entwicklungshilfe aus dem Außenministerium auslagerte und eine eigene Institution, den International Fund Solidarnosc, ins Leben gerufen hat.¹² Wie auch bereits die bisherigen Gelder der polnischen Auslandshilfe konzentrieren sich die Aktivitäten des neuen Fonds auf die europäischen Nachbarstaaten. Finanziell werden 80% dieser Gelder für die östlichen Nachbarstaaten ausgegeben. Dennoch muss zukünftig beobachtet werden, welches Format dieser Fonds annimmt und welche Vernetzungen zu den anderen europäischen Gebern und Akteuren für Entwicklung und Demokratie geschaffen werden können.

Im zurückliegenden Jahr war es sowohl für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten eine Herausforderung, die wirtschaftliche Grundlage der Integration aufrechtzuerhalten. Die östlichen Nachbarstaaten Europas haben sich immer weiter von demokratischen und europäischen Werten entfernt. Es bleibt ebenso eine Herausforderung, die gesamteuropäische Attraktivität und Handlungsfähigkeit der EU zu stärken wie auf die Entwicklungen in den Nachbarstaaten zu reagieren. Seit 2007 ist es nicht gelungen, einen neuen Grundlagenvertrag zwischen Russland und der Europäischen Union auszuhandeln oder gar zu ratifizieren. Dies wird auch im kommenden Jahr ein Test für die Tragfähigkeit der gesamteuropäischen Beziehungen bleiben.

Weiterführende Literatur

Aufbruch und Regression in Russland, OSTEUROPA Sonderheft 6-8, Berlin, September 2012.

Blank, Stephen J. (Hrsg.): Can Russia Reform? Economic, Political, and Military Perspectives, Strategic Studies Institute, S. 1-36.

Carothers, Thomas/Lipman, Maria/Petrov, Nikolay: Russia 2020. Scenarios for the Future (Carnegie Endowment for International Peace), Washington, D.C. 2011.

Judah, Ben/Jana Kobazova/Nicu Popescu: Dealing with a post-BRIC Russia, London 2011.

Krumm, Reinhard/Sergei Medvedev/Hans-Henning Schröder (Hrsg.): Constructing Identities in Europe. German and Russian Perspectives, Baden-Baden 2012.

Russia 2030 based on Agreements, Publication of the Committee for the Future, Luonnos 5/2010.

Strategic Global Outlook 2030. Extended version (in Russian), hrsg. von Alexander A. Dynkin, Moskau 2011.

Periodika:

Caucasus Analytical Digest.

Osteuropa, Bremen.

Russlandanalysen.

12 About Poland's aid commitments: Aid Watch, Report 2012.