

# Deutschland, die Östliche Partnerschaft und Russland

Katrin Böttger\*

Deutschland hat aufgrund seiner Größe und Mittellage und vor 1989/90 aufgrund seiner Teilung in West- und Ostdeutschland schon immer eine besondere Rolle in der EU-Ostpolitik gespielt. Hierbei wechselten sich in den Beziehungen zu Russland Phasen der Kooperation und der Konfrontation ab. Insbesondere in den letzten drei bis fünf Jahren zeichnete sich ab, dass Deutschland sowohl eine interessengeleitete bilaterale Außenpolitik betreibt als auch im EU-Rahmen eine immer bedeutsamere Rolle spielt. Die Interessen, welche die deutsche Außenpolitik gegenüber Russland leiten, umfassen neben Fragen der Energieversorgung, wie das Beispiel der Nord Stream-Pipeline zeigt, insbesondere die Exporte aus Deutschland nach Russland, bei denen der Schwerpunkt auf Maschinen, Autos, optischen und technischen Geräten liegt.<sup>1</sup>

Im EU-Rahmen hat sich Deutschland als Impulsgeber für die Einbindung Russlands in europäische Strukturen gesehen und als Vorreiter gewirkt. Gründe waren neben der Verbundenheit aufgrund der erfolgreichen Wiedervereinigung die Vorstellung, mit einem transformierten Russland noch besser kooperieren zu können. Gegenwärtig wird die deutsche Russlandpolitik jedoch von den Reaktionen auf die von der Regierung als völkerrechtswidrige abgelehnte Annexion der Krim in Form von Sanktionen geleitet. Hierbei wird jedoch betont, dass die Tür für einen Dialog weiter offen steht. Nur eine in irgendeiner Weise geartete Einbindung Russlands in die europäischen Strukturen kann die Beziehungen dauerhaft stabilisieren. Ein erster konkreter Schritt in diese Richtung ist die gemeinsame Umsetzung des Minsk II-Abkommens im Rahmen der Verhandlungen im Normandie-Format, bei denen Deutschland eine zentrale Rolle spielt. Immer häufiger ist in diesem Zusammenhang – nicht ganz definitionsgemäß – von Deutschland als Hegemon<sup>2</sup> die Rede.

Die Beziehungen zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft (ÖP) – Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau, Ukraine – rückten erst mit der EU-Osterweiterung 2004 stärker in den deutschen Fokus. Die ÖP erhielt zwar die Unterstützung Deutschlands, Motoren waren hier jedoch vielmehr Polen und Schweden. Ein Einstellungswandel fand weniger während des Georgien-Kriegs statt, jedoch umso prononcierter im Zuge der Ukraine-Krise seit November 2013. Während letzterer setzten sich deutsche Politiker unterschiedlicher Parteien individuell und die Bundesregierung als Ganzes stark für die Reform-Befürworter in der Ukraine ein. Zugleich war die öffentliche Meinung geteilter denn je; so gab es auch sogenannte ‚Russland-Befürworter‘. Die Unterstützung der

---

\* Der Aufsatz basiert auf Analysen im Projekt „Die Politik der EU gegenüber Osteuropa und Zentralasien: Schlüsselrolle für Deutschland“. Die Autorin dankt Carolin Marx für die vielfältige Zuarbeit.

1 Siehe Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Deutsch-russische Beziehungen, abrufbar unter: <http://www.iwkoeln.de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/grafikstrecke-deutsch-russische-beziehungen-207758> (letzter Zugriff: 10.5.2016).

2 The Economist: Europe’s reluctant hegemon, 15.7.2013, abrufbar unter: <http://www.economist.com/news/special-report/21579140-germany-now-dominant-country-europe-needs-rethink-way-it-sees-itself-and> (letzter Zugriff: 29.3.2016).

Bundesregierung beruht unter anderem auf dem Engagement von Frank-Walter Steinmeier, der sich durch seine Reisen vor Ort der Sache im Sinne der von Deutschland angestrebten ‚Europäischen Friedensordnung‘ angenommen hat, da nicht über die Anexion der Krim hinweggesehen werden kann. Eine stabile Nachbarschaft ist ebenso im Interesse Deutschlands, wie die Verlässlichkeit von Grenzen und eine politisch und wirtschaftlich stabile Ukraine und beide Interessen verfolgt es insbesondere auf europäischer Ebene.

Gerade der Blick auf die Energieversorgung verdeutlicht aber die schwierige Gemengelage. Primär ist Deutschland von Russland als Energielieferanten abhängig, sekundär müssen aber auch die Transportwege gesichert werden und hier spielt die Ukraine bis heute eine wichtige Rolle.

Im Folgenden wird zunächst ein historischer Abriss der wichtigsten Etappen der deutschen EU-Ostpolitik wiedergegeben, gefolgt von einer Darstellung der Rolle Deutschlands vor allem ab der Jahrtausendwende und abschließend von einer Zusammenfassung mit Ausblick auf Deutschlands künftige Rolle.

### **Vom Zweiten Weltkrieg über die Wiedervereinigung bis heute: Kalter Krieg, Ostpolitik und ‚Russia first‘**

Die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war zunächst durch den Kalten Krieg bestimmt. In den 1970er Jahren begann unter anderem in Reaktion auf den ‚Prager Frühling‘ unter dem damaligen Bundeskanzler Willy Brandt die Ostpolitik des ‚Wandels durch Annäherung‘ bezüglich der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), der osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion. Ziel dieser Politik war es, den Status quo durch schrittweise politische Annäherung zu überwinden. Dies geschah vor allem mithilfe der Ostverträge und durch die Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

Mit dem Fall der Mauer und der trotz großer außenpolitischer Schwierigkeiten erfolgten deutschen Wiedervereinigung 1989/1990 entstand die Hoffnung auf eine stetige Transformation in Osteuropa. Mit den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES) schloss die Europäische Union Anfang der 1990er Jahre Europa-Abkommen, die 2004 zum Beitritt zur Europäischen Union und damit zur EU-Osterweiterung führten. Hierbei spielte Deutschland, das alleine über 40 Prozent der Exporte in die MOES bestritt, die Rolle eines Vorreiters.<sup>3</sup> Prägend für die deutsche Außenpolitik, auch in ihrer Einbettung in den EU-Rahmen, war der vom damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher geprägte Begriff des „Bewusstseins größerer Verantwortung“ im Gegensatz zu einem Streben nach größerer „Macht“.<sup>4</sup>

Während die Sowjetunion noch als zentrale Bedrohung westdeutscher Sicherheit wahrgenommen wurde, standen die Zeichen mit dem neuen Russland auf Kooperation.<sup>5</sup> In den EU-Russland-Beziehungen war die erste Hälfte der 1990er, in die auch der

---

3 Vgl. Frank Schimmelfennig: Osterweiterung: Strategisches Handeln und kollektive Ideen, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 2003, S. 541-568, hier S. 546.

4 Siehe Hans-Dietrich Genscher: Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland durch den Bundesminister des Auswärtigen, in: Deutscher Bundestag, 20. September 1990, Plenarprotokoll 11/226, 17803B-17807D, hier 17804C.

5 Vgl. Gunther Hellmann: Europa spricht deutsch – Die wachsende Macht der Berliner Republik und ihre Tücken, in: Reinhard Meier-Wälsler/Alexander Wolf (Hrsg.): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Anspruch, Realität, Perspektiven, München 2012, S. 41-55, hier S. 44.

Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der Europäischen Union und Russland fällt, eine erwartungsvolle Phase einer „komplementären Interessenlage“<sup>6</sup>. Verstärkt seit der Kanzlerschaft Gerhard Schröders baut Deutschland seine Beziehungen zu Russland vorrangig im Rahmen der Europäischen Union und weniger im transatlantischen Rahmen auf.<sup>7</sup> Darüber hinaus spielen die zahlreichen und engen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Deutschland und Russland eine zentrale Rolle.<sup>8</sup> Diese Bedeutung manifestierte sich landläufig in dem Begriff der ‚Russia first‘-Politik. Symptomatisch für die positive Sicht auf Russland und seine Entwicklung ist die hoffnungsvolle Antwort Schröders auf die Frage, ob Wladimir Putin, der damalige russische Präsident, ein lupenreiner Demokrat sei:

„Das sind immer so Begriffe. Ich glaube ihm das und ich bin davon überzeugt, dass er das ist. Dass in Russland nicht alles so ist, wie er sich das vorstellt und gar wie ich oder wir uns das vorstellen würden, das, glaube ich, sollte man verstehen. Dieses Land hat 75 Jahre kommunistische Herrschaft hinter sich und ich würde immer gerne die Fundamentalkritiker daran erinnern, mal darüber nachzudenken, ab wann denn bei uns alles so wunderbar gelaufen ist.“<sup>9</sup>

Unter europäischem Vorzeichen stehen auch die zahlreichen, bilateralen Formate zur Zusammenarbeit wie der 2001 gegründete Petersburger Dialog.<sup>10</sup> Höhepunkte der Zusammenarbeit waren die erfolgreiche, friedliche Lösung der Kaliningrad-Frage zwischen der Europäischen Union und Russland im Jahr 2003<sup>11</sup> und der deutsch-französisch-russische Schulterchluss gegen den Krieg im Irak im gleichen Jahr.

In der Folgezeit kommt es zu einer schleichenden Verschlechterung der EU-Russland-Beziehungen, welche auf politischen Umständen und unterschiedlichen Perzeptionen beruhte.<sup>12</sup> Dennoch versteht sich Deutschland auch unter der Regierung von Angela Merkel weiter als Impulsgeber der Brüsseler Politik gegenüber Russland.<sup>13</sup> In Vorbereitung der Deutschen Ratspräsidentschaft 2007 skizzierte Außenminister Steinmeier die deutschen Vorstellungen einer EU-Russland-Politik,<sup>14</sup> die als neue Ostpolitik von „Annäherung durch Verflechtung“ geprägt sein sollte.<sup>15</sup> In dieser Zeit beginnen die Europäische Union und Russland zudem die Aushandlung eines Nachfolgeabkommens für das PKA.

- 
- 6 Heinz Timmermann: Die Europäische Union und Rußland – Dimensionen und Perspektiven der Partnerschaft, in: *integration* 4/1996, S. 195-207, hier S. 196.
  - 7 Vgl. Mariam Bochorishvili: Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland. Konfliktfeld Georgien: Ego-Part, Wiesbaden 2014, S. 147-200, hier S. 159.
  - 8 Vgl. Bochorishvili: Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland, 2014, S. 159.
  - 9 Siehe Christian Schütte: Das Recht hat keinen wirklichen Platz in diesem Land, in: *Deutschlandfunk*, 12.8.2009, abrufbar unter: [http://www.deutschlandfunk.de/das-recht-hat-keinen-wirklichen-platz-in-die-sem-land.694.de.html?dram:article\\_id=67445](http://www.deutschlandfunk.de/das-recht-hat-keinen-wirklichen-platz-in-die-sem-land.694.de.html?dram:article_id=67445) (letzter Zugriff: 22.3.2016).
  - 10 Vgl. Heinz Timmermann: Partnerschaft mit Rußland: Chancen und Probleme der EU-Anbindungsstrategie: Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln 1996, S. 1-24; Spiegel Online: EU-Erweiterung: Kaliningrad-Frage gelöst, 11.11.2002; vgl. auch Katrin Böttger: Die EU-Russland-Beziehungen: Rückblick und Ausblick im Zeichen der Ukraine-Krise, in: *integration* 3/2015, S. 204-213, hier S. 206.
  - 11 Vgl. Spiegel Online: EU-Erweiterung: Kaliningrad-Frage gelöst, 11.11.2002.
  - 12 Vgl. exemplarisch Heinz Timmermann: EU-Russland: Hintergründe und Perspektiven einer schwierigen Beziehung, in: *integration* 2/2008, S. 159-178.
  - 13 Vgl. Heinz Timmermann: Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2007, S. 101-122, hier S. 101; vgl. Christian Hacke: Deutschland in der Weltpolitik: Zivilmacht ohne Zivilcourage?, in: Reinhard Meier-Wälsler/Alexander Wolf (Hrsg.): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Furth 2012, S. 87-100, hier S. 94.
  - 14 Vgl. Timmermann: Die deutsch-russischen Beziehungen, 2007, S. 102.
  - 15 Vgl. Thomas Gutschker: Nüchterne Ostpolitik. Die Russland-Strategie des Außenministers und der deutsche EU-Ratsvorsitz, in: *Die Politische Meinung* 445/2006, S. 9-12, hier S. 9.

Unter Merkel endete auch das „male bonding“<sup>16</sup> wie vor allem zu Zeiten Schröders und die Politik gegenüber Russland wurde kritischer. Gründe hierfür sind der Umstand, dass sich die Hoffnung auf eine rasche Transformation nicht erfüllt hatte<sup>17</sup> und sich zudem die negative Haltung Russlands zu einer Transformation nach westlichem Vorbild mit der Rückkehr Wladimir Putins ins Präsidentenamt in dieser Zeit verfestigte. Eine Annäherung um jeden Preis wird seitdem nicht mehr angestrebt, wie auch der damalige Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-russische zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit, Andreas Schockenhoff, im Frühjahr 2013 betonte.<sup>18</sup> Zu einer Verschlechterung der Beziehungen trug auch das ‚Pussy Riot‘-Verfahren bei.<sup>19</sup> Gleichzeitig warfen die Entwicklungen und Entscheidungen während der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise ein neues Licht auf die Rolle Deutschlands in der Europäischen Union und das von einigen wahrgenommene neue Selbstbewusstsein der „Berliner Republik“.<sup>20</sup> Insbesondere der Konflikt um die Ukraine, aber auch der politische Boykott der Olympischen Winterspiele von Sotchi 2014 haben schließlich zu einer tiefen Krise der EU-Russland-Beziehungen geführt (siehe unten).

### **Deutschlands Rolle in der Entstehung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der Östlichen Partnerschaft (ÖP)<sup>21</sup>**

Ausgangspunkt für die Entstehung der ENP waren im Zuge der EU-Osterweiterung Überlegungen über die künftige Gestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine. Deutschland stand hierbei im engen Austausch mit Frankreich und Polen.<sup>22</sup> Hintergrund für diese Überlegungen waren zum einen die verstärkten ukrainischen Ambitionen zur Einbindung in die Europäische Union, zum anderen der Wunsch auf Seiten der Europäischen Union, durch die EU-Osterweiterung keine neuen Trennlinien in Europa entstehen zu lassen. Durch den EU-Beitritt der MOES würden sich die Visa-bestimmungen für Ukrainer zur Einreise verschärfen und diese dadurch erschwert. Im Vorfeld der Formulierung der ENP präsentierte der deutsche Planungsstab gemeinsam mit dem polnischen Außenministerium Elemente für das „Wider Europe“-Konzept<sup>23</sup>. Im Gegensatz zur Osterweiterung hatte Deutschland in dieser Zeit zwar ein großes Interesse daran, die Zusammenarbeit mit der Ukraine und auch Moldau zu vertiefen, eine Beitrittsperspektive wollte man den beiden Staaten jedoch nicht anbieten. Dennoch richteten sich die Erwartungen aus diesen Staaten besonders auf Deutschland.<sup>24</sup> Die neue Politik wurde

---

16 Stefan Meister: The Cyprus crisis reveals much about German-Russian relations, in: The Guardian, 22.3.2013.

17 Vgl. Gutschker: Nüchtere Ostpolitik, 2004, S. 9.

18 Vgl. Piotr Buras: Putin in Hannover: a changing German Ostpolitik?, European Council on Foreign Relations, 12.4.2013, abrufbar unter: [http://ecfr.eu/blog/entry/putin\\_in\\_hannover\\_a\\_changing\\_germanostpolitik304](http://ecfr.eu/blog/entry/putin_in_hannover_a_changing_germanostpolitik304) (letzter Zugriff: 22.3.2016).

19 Vgl. Buras: Putin in Hannover: a changing German Ostpolitik?, 12.4.2013.

20 Hellmann: Europa spricht deutsch, 2012, S. 41-57.

21 Detaillierte Ausführungen dazu von Katrin Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Europäische Schriften 87, Baden-Baden 2010, S. 94 ff.

22 Vgl. Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2010, S. 71.

23 Heinz Timmermann: Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus, in: Osteuropa 11/2003, S. 1605-1622, hier S. 1606; Commission of the European Communities: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final.

24 Vgl. Heinz Timmermann: Die EU und die „Neuen Nachbarn“ Ukraine und Belarus, SWP-Studie S41, Berlin 2003, S. 1-21, hier S. 6.

aufgrund der von den MOES und Deutschland divergierenden Interessen der südeuropäischen Mitgliedstaaten und Frankreichs jedoch bereits in ihrer Planungsphase ohne regionale Differenzierung auf die Mittelmeerregion ausgedehnt.<sup>25</sup> Die deutsche BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Abgeordnete Elisabeth Schroedter kritisierte während der Debatte im Europäischen Parlament den einheitlichen Ansatz für alle Nachbarstaaten, durch den die Mittelmeeranrainer, osteuropäischen Staaten und Russland „in einen Topf“ geworfen würden.<sup>26</sup> Die deutsche Regierung hat sich hier im Gegensatz zur späteren Ausgestaltung der „Union für den Mittelmeerraum“ und der ÖP nicht durchgesetzt.

Für eine Ausdifferenzierung der ENP hatte es in der Folge zahlreiche Initiativen von polnischer, tschechischer sowie von deutscher Seite gegeben. Hierzu zählen die ‚Eastern Dimension‘, die ‚ENP plus‘ und die Initiative für eine ‚Neue Ostpolitik‘.<sup>27</sup> Diskutiert wurde eine EU-Ostpolitik auch in Reaktion auf die Orangene Revolution in der Ukraine in den Jahren 2004 und 2005. In deren Zusammenhang forderten ukrainische Vertreter immer deutlicher eine Beitrittsperspektive für ihr Land zur Europäischen Union.

Neben allgemeinen Vorschlägen zur weiteren wirtschaftlichen Annäherung und zum verstärkten politischen Dialog, empfahl ein deutsch-polnisch-litauisches Non-Paper unter anderem schon damals, dass die Europäische Union eine Flexibilisierung des Visa-Regimes in Betracht ziehen sollte.<sup>28</sup>

Die Bundesregierung startete im Jahr 2006 die Initiative ‚ENP plus‘.<sup>29</sup> Sie ist ein neuer Anlauf für eine geographisch auf die osteuropäischen Staaten begrenzte Politik und nach der polnischen ‚Eastern Dimension‘ der erste Versuch, die Instrumente für die östlichen und die südlichen Staaten voneinander zu separieren. Diesen entwickelte das Auswärtige Amt bereits 2006, da es während Deutschlands Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 keine gekoppelte Erweiterungs- und Vertiefungsdiskussion führen wollte. Nach eigenen Angaben saß die Bundesregierung bei der ENP im Fahrersitz.<sup>30</sup> Die ‚ENP plus‘ sollte ein integrations- und sicherheitspolitisches Vakuum im Raum zwischen der Europäischen Union und Russland verhindern. Zugleich ist sie ein Beleg für das europäische Interesse an einer Region, in der bislang Russland und die USA geopolitisch konkurrieren.<sup>31</sup> Für die Kombination aus der ‚ENP plus‘ und den Politiken gegenüber Russland und Zentralasien übernimmt die deutsche Regierung den geschichtsträchtigen Begriff „Ostpolitik“.<sup>32</sup> Er evokiert einen Vergleich mit der oben genannten Ostpolitik der sozialliberalen Koalition

---

25 Siehe Europäischer Rat (Kopenhagen): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. Dezember 2002, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/1993-2003/> (letzter Zugriff: 22.3.2016).

26 Siehe Europäisches Parlament: Plenardebatte 14. Mai 2003, Initiative zugunsten der neuen Nachbarstaaten und ein größeres Europa, Straßburg 2003.

27 Vgl. Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen, in: Osteuropa 9/2005, S. 21-34.

28 Siehe Polen/Deutschland/Litauen: Draft elements regarding a European Union policy for Ukraine taking into account the results of the presidential elections of 26 December 2004.

29 Vgl. Rosa Balfour/Antonio Missiroli: Reassessing the European Neighbourhood Policy, European Policy Centre Issue Paper Nr. 54, Rome 2007.

30 Vgl. Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2010, S. 106.

31 Vgl. Frankenberger, Klaus-Dieter: Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 7. 2006 S. 1.

32 Kempe: Eine neue Ostpolitik, 2005; Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der Südkaukasus, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2007, S. 257-260.

der 1970er Jahre.<sup>33</sup> Die neue östliche Dimension der ‚ENP plus‘ soll den bilateralen Ansatz des ‚hub-and-spoke‘ ergänzen.<sup>34</sup> Sie soll positive Anreize nur für den Osten setzen,<sup>35</sup> indem sie zwischen ‚Europäischen Nachbarn‘ und ‚Nachbarn von Europa‘ unterscheidet und letztere stärker einbindet.<sup>36</sup> Diese beiden Aspekte des Ansatzes – die regionale (multilaterale) Perspektive für Osteuropa und zugleich die Unterscheidung zwischen den östlichen und südlichen Nachbarn werden in der wissenschaftlichen Debatte positiv bewertet.<sup>37</sup> Kritisiert wird hingegen die Vermischung der ENP mit der Politik gegenüber Russland und insbesondere Zentralasien zu einer gemeinsamen Ostpolitik, da dies die angestrebte Unterscheidung zwischen ‚Europäischen Nachbarn‘ und ‚Nachbarn von Europa‘ wieder aufhebt.<sup>38</sup> Insbesondere die Bedeutung Russlands in Zusammenhang mit den Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten wird in der Debatte um eine ‚ENP plus‘ noch einmal hervorgehoben,<sup>39</sup> ebenso wie die Frage nach der Finalität der ENP.<sup>40</sup> Ein weiteres Problem sehen Kritiker im sektoriellen Ansatz der ‚ENP plus‘, der sich vom ganzheitlichen Konzept der Aktionspläne verabschiedet und sektorielle Abkommen ähnlich wie mit der Schweiz, zum Beispiel zur Freizügigkeit, vorsieht.<sup>41</sup> Hierdurch seien Themenfelder wie zum Beispiel die politische Modernisierung nicht abgedeckt.

Als besonders problematisch wird hier das Nebeneinander verschiedener Ansätze für die Aktionspläne, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und die ‚ENP plus‘, angesehen, für welches Kritiker eine Neuordnung und Systematisierung anstelle eines zusätzlichen Rahmens für die Beziehungen vorschlagen.<sup>42</sup> Polen hatte die deutschen Politiker davon überzeugt, die Initiative ‚ENP plus‘ zu starten, da es eine gewisse ‚Ukraine-Müdigkeit‘ bei den EU-Partnern wahrnahm, kündigte aber an, sich im Rahmen der ‚ENP plus‘ involvieren zu wollen.<sup>43</sup> Zudem war ohne Deutschland für Polen nach eigener Einschätzung keine Initiative möglich, worin sich die zentrale Rolle Deutschlands in diesem Politikbereich ausdrückt. Jedoch gab es auch Uneinigkeit bezüglich dieser Initiative. Polnische Vertreter gingen davon aus, dass Erweiterung und Vertiefung nicht unabhängig voneinander diskutiert werden können. Dies hängt mit der unterschiedlichen Zielsetzung zusammen, welche die beiden Partner mit der ENP und der ‚ENP plus‘

---

33 Vgl. Alexander Warkotsch: Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43/2007, S. 9-14, hier S. 9; vgl. auch Aleksander Duleba: *The EU's Eastern Policy: Central European Contribution*. In a Search for New Approach, Policy Paper, Bratislava 2007, S. 15.

34 Vgl. Böttger: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 2010, S. 106; vgl. auch Michael Emerson: *Institutionalising the Wider Europe*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, Brussels 2003.

35 Vgl. Böttger: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 2010, S. 106.

36 Vgl. Böttger: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 2010, S. 106; Frankenberger: *Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik*, 2006.

37 Vgl. Duleba: *The EU's Eastern Policy: Central European Contribution*, 2007, S. 16.

38 Vgl. Duleba: *The EU's Eastern Policy: Central European Contribution*, 2007, S. 17.

39 Vgl. Elsa Tulmets: *Konferenz über Nachbarschaftspolitik: Strategie noch ausbaufähig*. In Prag fand eine Konferenz über die europäische Nachbarschaftspolitik statt, in: *Prager Zeitung*, 26.4.2007.

40 Sebastian Kruse: *The European Neighbourhood Policy Plus Strategy: Perceptions and Perspectives*, 2007, abrufbar unter: [http://www.fes.de/aktuell/focus\\_europa/6/Docs/FES\\_Konferenzbericht\\_Prag.pdf](http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/6/Docs/FES_Konferenzbericht_Prag.pdf), (letzter Zugriff: 29.3.2016).

41 Vgl. Duleba: *The EU's Eastern Policy: Central European Contribution*, 2007, S. 18; vgl. auch Frankenberger: *Die Verfassung der Republik*, 1996.

42 Vgl. Duleba: *The EU's Eastern Policy: Central European Contribution*, 2007, S. 18 f.

43 Vgl. hier und im Folgenden Böttger: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 2010, S. 107-108, basierend auf Interviews, die die Autorin in den Jahren 2005 bis 2007 in Brüssel, Berlin und Warschau durchgeführt hat.

verfolgten. Während die Deutschen sagten „Die Tür ist nicht geschlossen“, sagten die Polen, „Die Tür sollte offen sein“; sie sahen die ‚ENP plus‘ somit als eine Frage der EU-Mitgliedschaft. Diese ist aufgrund der hohen finanziellen und organisatorischen Kosten nicht im deutschen Interesse. Die Ambivalenz der Aussagen wird heute mit Blick auf die EU-Ukraine-Beziehungen kritisiert.<sup>44</sup>

Der Vorschlag einer ‚ENP plus‘ wurde nicht weiter entwickelt oder gar implementiert. Dennoch blieb die Entwicklung der Beziehungen zu dieser Region im deutschen Interesse. Während der Ratspräsidentschaft verschob sich der geographische Schwerpunkt dann in Richtung Schwarzmeer und Zentralasien. Ein Grund dafür mag die französische Reaktion auf den Vorschlag gewesen sein. Die Antwort aus Frankreich war, dass mehr für die östlichen Nachbarn getan werden kann, aber dass das gleiche Angebot auch für die südlichen Nachbarn gelten müsse. Der ‚gemeinsame Blick nach Osten‘ für Deutschland und Frankreich scheint weiter nicht leicht. Hier zeigen sich für die ENP die gleichen Trennungslinien, wie sie schon anlässlich Willy Brandts Ostpolitik zwischen ihm und dem damaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou aufgetreten waren.<sup>45</sup>

Die vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy im Jahr 2007 lancierte ‚Union für den Mittelmeerraum‘ als Initiative für die südliche Nachbarschaft wirkte gleichsam als Katalysator und führte bei allen Mitgliedstaaten dazu, dass eine eigenständige Politik für die osteuropäischen Nachbarn ebenfalls akzeptiert wurde. Ziel der ‚Union für den Mittelmeerraum‘ ist eine stärkere regionale Kooperation durch neue Initiativen, regelmäßige Gipfeltreffen und ein gemeinsames Sekretariat. Sarkozys Konzept einer Mittelmeerunion sah vor, nur die Mittelmeeranrainer unter den EU-Mitgliedstaaten einzubeziehen. Dieses Konzept wurde aber in der Kompromissfindung insbesondere von der deutschen Bundeskanzlerin Merkel abgelehnt. Somit nehmen an der Mittelmeerunion alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union teil. Überraschenderweise hat jedoch auch der russisch-georgische Konflikt im August 2008 den Entstehungsprozess der ÖP eher beschleunigt als gebremst. Durch den Konflikt sah auch Sarkozy die Notwendigkeit ein, eine ÖP insbesondere angesichts der drohenden Lieferschwierigkeiten im Energiebereich durch den Kaukasus-Konflikt ins Leben zu rufen. Der vor allem von Deutschland hervorgehobene Primat der Integration manifestiert sich unter anderem in seiner Rolle im Aushandlungsprozess der ÖP und der Mittelmeerunion.<sup>46</sup> Dieser ist zugleich ein Beleg für den Ausgleich zwischen den Interessen der östlichen und der südlichen EU-Mitgliedstaaten, für den der sogenannte ‚Deutsch-Französische Motor‘ steht.<sup>47</sup>

### **Deutschlands Rolle in der Integrationskonkurrenz EU-Russland**

Im Mai 2008 stellten Polen und Schweden dann erstmals gemeinsame Vorschläge für eine ÖP vor, die einen neuerlichen Versuch der regionalen Differenzierung der Nachbarschaftspolitik darstellen.<sup>48</sup> Die Initiative Polens und Schwedens ist als Reaktion auf die fehlenden Erfolge der ENP und als Versuch der Refokussierung auf Osteuropa zu bewerten. Sie

---

44 Vgl. Jonas J. Driedger: Opinion. EU realpolitik on Ukraine – too little, too late, in: EUobserver.com, 5.4.2016, abrufbar unter: <https://euobserver.com/opinion/132899> (letzter Zugriff: 26.4.2016).

45 Vgl. Ulrike Guérot: Deutschland und Europa: neue Musik oder alte Töne?, in: Notre Europe, Studien und Forschungsarbeiten 55, Paris 2006, S. 1-39, hier S. 18 f.

46 Vgl. Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2010, S. 142.

47 Zu den Beziehungen Deutschlands zu Frankreich siehe auch Krotz/Schild in diesem Buch.

48 Siehe Polen/Schweden: Polish-Swedish proposal. Eastern Partnership, Mai 2008, vgl. hierzu ausführlich Katrin Böttger: Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft, in: integration 4/2009, S. 372-387.

findet die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten, unter anderem auch die Deutschlands, dem an einer ausgewogenen Politik gegenüber den Nachbarn in Ost und Süd gelegen ist.<sup>49</sup> Die Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft<sup>50</sup> verabschiedeten die 28 Mitgliedstaaten am 7. Mai 2009 mit den sechs östlichen Nachbarn Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine. Ihr Ziel ist es mithilfe von multilateralen und bilateralen Instrumenten eine neue Phase in den Beziehungen der Europäischen Union mit diesen Ländern zu eröffnen.<sup>51</sup>

Im Vorfeld des Gipfels von Prag herrschte unter anderem Uneinigkeit darüber, wie die sechs osteuropäischen Staaten zu bezeichnen wären. Sie selbst und die MOES plädierten für ‚Europäische Staaten‘. Deutschland gehörte mit Frankreich, Großbritannien, Italien und den Benelux-Staaten zu einer anderen Gruppe von Staaten, die sich eine zurückhaltendere Formulierung wünschten. Es wurde sich schließlich auf ‚Osteuropäische Partner‘ geeinigt, die in der Folge lediglich ‚Partnerländer‘ genannt werden.<sup>52</sup>

Auch die Frage einer möglichen Visafreiheit für die Bürgerinnen und Bürger der osteuropäischen Staaten war umstritten. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine vollständige Visafreiheit ging vielen Mitgliedstaaten, so auch Deutschland, zu diesem Zeitpunkt, zu dem die Wirtschafts- und Finanzkrise bereits ihren Anfang genommen hatte, zu weit.<sup>53</sup> Ein Alternativvorschlag sah einen „graduellen Prozess“ vor, sodass der Gipfel sich schließlich darauf einigte, „schrittweise auf die vollständige Abschaffung der Visumpflicht als langfristiges Ziel“ hinzuwirken.<sup>54</sup>

Schon bei der Gründung der ÖP im Jahre 2009 stieß diese auf den Widerstand Russlands. Bereits damals galt die Einschätzung, dass sie Russland deutlich signalisiert, dass die Europäische Union sich in ihrem Kurs gegenüber den osteuropäischen Staaten nicht beirren lässt und auf russische Einflusssphären keine Rücksicht nimmt.<sup>55</sup> Deshalb erschien es nicht verwunderlich, dass die Initiative bei Russlands politischen Akteuren auf alles andere als auf Zustimmung stieß.<sup>56</sup> Insbesondere lautete der Vorwurf, dass sich die Europäische Union Zugang zu fossilen Energiequellen verschaffen möchte.<sup>57</sup> Trotz der auch

---

49 Vgl. ausführlich in Böttger: *Im Osten nichts Neues?*, 2009, S. 372-387.

50 Siehe Rat der Europäischen Union: *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, Prag, 7. Mai 2009, 8435/09 (Presse 78).

51 Vgl. auch Katrin Böttger: *Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 14. Aufl., Baden-Baden 2016, S. 189-198.

52 Siehe Rat: *Gemeinsame Erklärung zur Östlichen Partnerschaft*, 2009.

53 Vgl. Tomas Valasek: *What the economic crisis means for the EU's eastern policy*, Centre for European Reform, Policy Brief, London 2009, S. 2.

54 Siehe Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen*, 19./20. März 2009, Anlage 2, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf) (letzter Zugriff: 26.4.2016); Agence Europe: *EU/Eastern Partnership: Final negotiations over language*, 2009; Siehe Rat: *Gemeinsame Erklärung zur Östlichen Partnerschaft*, 2009, S. 7.

55 Vgl. Böttger: *Im Osten nichts Neues?*, 2009, S. 384.

56 Vgl. Valentina Pop: *EU expanding its 'sphere of influence'*, 21.3.2009, abrufbar unter: <https://euobserver.com/foreign/27827> (letzter Zugriff: 24.03.2016).

57 Vgl. Agence Europe: *EU/Eastern Partnership: Russia suspects EU for wanting to develop "spheres of influence" in Eastern Europe*, 24.3.2009.



vom damaligen russischen Präsidenten Dimitri Medwedew geäußerten Beschuldigungen, die Europäische Union würde neue Trennlinien erzeugen,<sup>58</sup> schien Moskau prinzipiell zur Teilnahme an konkreten Projekten der ÖP bereit.<sup>59</sup>

In der Bewertung der ÖP überwog in Deutschland die Ansicht, dass die alte Nachbarschaftspolitik – bestenfalls ein wenig vertieft – fortgesetzt wird.<sup>60</sup> Andere Autoren sehen den fehlenden Umgang mit den schwelenden Konflikten in der Region kritisch. Zwar hat die Eskalation des Konflikts um Südossetien und Abchasien im Jahre 2008 zu einer beschleunigten Beschlussfassung zur ÖP geführt; Eingang in diese Initiative hat die direkte Konfliktbearbeitung gleichwohl nicht gefunden.<sup>61</sup>

Ein Schwerpunkt der Bundesregierung in der ÖP ist die Unterstützung der Zivilgesellschaft und deren Vernetzung, um die Transformationskraft der ENP durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft in der Hoffnung auf Reformen und gesellschaftlichen Wandel von unten zu verstärken.<sup>62</sup> So wurde das zweite Zivilgesellschaftliche Forum mit über 200 Teilnehmenden im November 2010 im Auswärtigen Amt durchgeführt.<sup>63</sup>

Ziel der ÖP ist es insbesondere, neben multilateralen Elementen, auf bilateraler Ebene mit den Staaten Assoziierungsabkommen (Association Agreement) und tiefe und umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) abzuschließen. Die Ukraine war der erste Staat, mit dem die Europäische Union diese Verhandlungen von Herbst 2008 bis 2011 führte. Das Abkommen bedeutet einen bislang unerreichten Grad der Integration der Europäischen Union mit einem Staat ohne Mitgliedschaftsperspektive durch die anvisierte Übernahme von bis zu 80 Prozent des gemeinsamen Besitzstands.<sup>64</sup>

Das DCFTA dient dem Abbau von Handelshemmnissen und der Angleichung der rechtlichen Grundlagen für den Handel. Dies ist für Deutschland als zweitgrößtem Investor in der Ukraine besonders wichtig.<sup>65</sup> Noch bevor die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen inklusive des Freihandelsabkommens mit der Ukraine abgeschlossen waren, zeichnete sich aber ab, dass die Europäische Union es aufgrund von Zweifeln bezüglich Pressefreiheit, Menschenrechten und Unabhängigkeit der Justiz entgegen ursprünglicher

---

58 Vgl. BBC News: Russia alarmed over new EU pact, 22.5.2009, abrufbar unter: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8061042.stm> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

59 Vgl. Susan Stewart: Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelles Kooperationsinteresse, SWP-Aktuell 21, Berlin 2009.

60 Vgl. Wiebke Drescher: The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?, Zentrum für Europäische Integrationsforschung: Discussion Paper C194, Bonn 2009; Horst Bacia: Schönheitsoperation für östliche Partner, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2009.

61 Siehe Rat: Gemeinsame Erklärung zur Östlichen Partnerschaft, 2009; Vgl. Eckart D. Stratenschulte: Planquadrat Osteuropa. Die östliche Partnerschaft der Europäischen Union, in: Osteuropa 5/2009, S. 29-44, hier S. 34.

62 Vgl. Winfried Schneider-Deters/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann: Einleitung, diesselben (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien: die Rückkehr der Geopolitik, S. 25-56, hier S. 51.

63 Siehe Auswärtiges Amt: Die Östliche Partnerschaft, 26.1.2016, abrufbar unter: [http://www.auswaertigesamt.de/DE/Europa/Erweiterung\\_Nachbarschaft/Nachbarschaftspolitik/Oestliche%20Partnerschaft\\_no-de.html](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Europa/Erweiterung_Nachbarschaft/Nachbarschaftspolitik/Oestliche%20Partnerschaft_no-de.html) (letzter Zugriff: 24.3.2016).

64 Vgl. Ina Kirsch Van de Water: Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (DCFTA): Potential für Reformen der ukrainischen Gesellschaft und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft, Berlin 2011.

65 Vgl. Kirsch Van de Water: Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (DCFTA), S. 6.

Pläne nicht Ende des Jahres 2011 unterzeichnen würde.<sup>66</sup> Einhellig verurteilten deutsche Politiker die Inhaftierung Julia Timoschenkos<sup>67</sup> und riefen zum Boykott der Fußball-Europameisterschaft im Lande im Jahr 2012 auf.<sup>68</sup>

Für den Gipfel der ÖP am 28./29. November 2013 in Vilnius hatte die Europäische Union von langer Hand die erfolgreiche Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Moldau und Georgien geplant. Vor dem Gipfel von Vilnius ermunterte eine Vielzahl europäischer Akteure, so zum Beispiel der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Elmar Brok, die Ukraine, diese Vorbedingungen zu erfüllen.<sup>69</sup> Deutschland war in Vilnius wie in Prag und Warschau durch Bundeskanzlerin Merkel vertreten, während andere EU-Mitgliedstaaten nicht so hochrangig vertreten waren.<sup>70</sup> In einer Regierungserklärung vor dem Gipfel unterstrich sie die Verbundenheit Deutschlands mit den östlichen Nachbarn und das strategische Interesse an der Transformation dieser Länder in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Jedoch war die Bundesregierung seit den Bundestagswahlen am 13. September 2013 bis zum Amtsantritt der Großen Koalition am 17. Dezember 2013 in ihren Aktivitäten eingeschränkt.<sup>71</sup>

Der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch entschied sich jedoch kurz vor dem Gipfel gegen die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union.<sup>72</sup> Er verständigte sich stattdessen mit dem russischen Präsidenten Putin auf einen dringend benötigten Kredit zur Finanzierung des Staatshaushalts in Höhe von 11 Mrd. Euro und vergünstigte Gaspreise für die Ukraine. Einen Tag nach dem Rückzieher der Ukraine begannen am 22. November 2013 die heute als ‚Euromaidan‘ bekannten Proteste. Nach langem Zögern und aufgrund der Eskalation der Konflikte zwischen den Demonstranten und der Polizei mit über 80 Toten ab dem 18. Februar 2014 sandte die Europäische Union die Außenminister des Weimarer Dreiecks – Steinmeier, Laurent Fabius und Radoslaw Sikorski auf dessen Initiative – am 20. Februar 2014 zu Verhandlungen nach Kiew. Die Gespräche wurden nach anfänglichem Zögern von ihrer Seite in enger Koordination

---

66 Vgl. ausführlich Elmar Brok: Europäisches Parlament: Verurteilung von Timoschenko politisch motiviert, 27.10.2011, abrufbar unter: <http://www.elmarbrok.de/archives/europaisches-parlament-verurteilung-von-timoschenko-politisch-motiviert> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

67 Vgl. Elmar Brok: Verhaftung Timoschenkos ist „Akt der Willkür“, 24.5.2011, abrufbar unter: <http://www.elmarbrok.de/archives/verhaftung-timoschenkos-ist-akt-der-willkur> (letzter Zugriff: 24.3.2016); Auswärtiges Amt: Außenminister Westerwelle: Timoschenko-Urteil Rückschlag für Rechtsstaatlichkeit in Ukraine, 11.10.2011, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/111011-Timoschenko.html> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

68 Vgl. Süddeutsche.de: Gabriel empfiehlt Politikern Boykott der EM, 28.4.2012.

69 Vgl. Elmar Brok: Elmar Brok trifft Vertreter der Regierung und der Opposition in Kiev, 11.10.2013, abrufbar unter: <http://www.elmarbrok.de/archives/elmar-brok-trifft-vertreter-der-regierung-und-der-opposition-in-kiev> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

70 Vgl. Nicu Popescu: A swedish-led listening tour of the East, European Council on Foreign Relations, 22.6.2009, abrufbar unter: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_euobserver\\_popescu\\_eastern\\_neighbourhood\\_sweden](http://www.ecfr.eu/article/commentary_euobserver_popescu_eastern_neighbourhood_sweden) (letzter Zugriff: 24.3.2016); Andrew Rettman: Lukewarm declaration to mark EU summit in Warsaw, in: EUobserver.com, 22.9.2011, abrufbar unter: <https://euobserver.com/foreign/113696> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

71 Die Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Gipfel „Östliche Partnerschaft“ am 28./29. November 2013 in Vilnius, 18.11.2013, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2013/2013-11-18-merkel-oestl-partnerschaften.html> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

72 Vgl. hier und im Folgenden auch Katrin Böttger/Mathias Jopp: Plädoyer für ein Ende der Naivität: Die Ukraine-Krise und ihre Lehren für die EU-Politik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 49-62.

mit der EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton geführt.<sup>73</sup> Die drei Außenminister verhandelten erfolgreich einen Kompromiss zwischen Janukowitsch und der ukrainischen Opposition, der jedoch nur von kurzer Dauer war, da Teile der Opposition das Abkommen brachen, indem sie schon am nächsten Tag im Parlament die nicht verfassungsgemäße Absetzung Janukowitschs beschlossen und Präsidentschaftswahlen für den 25. Mai 2014 ankündigten.

In der östlichen Ukraine kam es wie auf der Krim zu Besetzungen von öffentlichen Gebäuden und zu Unabhängigkeitserklärungen, woraufhin die Regierung in Kiew seit dem 15. April 2014 mit dem Einsatz des Militärs reagierte. Um die Gespräche zwischen der ukrainischen Interimsregierung und den separatistischen Kräften im Osten des Landes wieder aufzunehmen, wurde auf Initiative der USA eine Kontaktgruppe mit den Außenministern der Ukraine, Russlands, der USA und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik eingerichtet. Diese wurde im Juni 2014 jedoch de facto vom Normandie-Format bestehend aus Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine abgelöst. Auf Initiative Merkels trat es erstmals am Rande der Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten in der Normandie in Erscheinung. Nachdem das Weimarer Dreieck im Februar 2014 noch eine entscheidende Rolle spielte, waren nun nur noch Deutschland und Frankreich eingebunden. Begründet wird diese Entwicklung auch mit der konfrontativeren Haltung Polens gegenüber Russland, das dadurch seine Vermittlerrolle eingebüßt hat, wodurch Deutschland zugleich eine Schlüsselrolle zukam.<sup>74</sup> Die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation und der russisch-ukrainische Konflikt in der Ostukraine führten zu Sanktionen gegenüber Russland (März 2014) und zur Absage des für Juni 2014 geplanten Gipfels mit Russland.<sup>75</sup> Obgleich die Sanktionen für die deutsche Wirtschaft schmerzhaft sind, wurde ihre Einführung von allen größeren Unternehmerverbänden als politisch notwendig unterstützt. Zwischen 2013 und 2015 haben sich die Ausfuhren aus Deutschland nach Russland halbiert. Hierdurch sind auch die Stimmen zur Lockerung oder Aufhebung der Sanktionen lauter geworden. Die Position der Bundesregierung ist hier jedoch eindeutig: Eine solche Lockerung ist an die Umsetzung des Minsk-II-Abkommens gekoppelt. Da es in Deutschland und der Europäischen Union keine Bereitschaft für militärische Unterstützung der Ukraine oder Waffenlieferungen gibt, sind die Sanktionen das schärfste Instrument, das zur Verfügung steht. Bei dem in zwei Runden (Minsk I und II) verhandelten Waffenstillstand in der Ostukraine spielte wiederum Deutschland und hier insbesondere Merkel eine herausragende Rolle.<sup>76</sup>

---

73 Siehe German Missions in the United States: Crisis Diplomacy in Ukraine, abrufbar unter: [http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/\\_\\_pr/P\\_\\_Wash/2014/02/21-Steinmeier-Kyiv.html](http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/__pr/P__Wash/2014/02/21-Steinmeier-Kyiv.html) (letzter Zugriff: 10.5.2016); Reuters: Special Report: Why Ukraine's revolution remains unfinished, 23.1.2014, abrufbar unter: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-revolution-specialrepo-idUSKCN0IC0W42141023> (letzter Zugriff: 10.5.2016).

74 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: Ukraine-Krise: Deutschland spielt Schlüsselrolle. Nach dem Ende des Waffenstillstands startet Außenminister Steinmeier eine neue Friedensinitiative, 2.7.2014.

75 Siehe Deutsche Welle: EU sagt Gipfel mit Russland ab, 20.3.2014, abrufbar unter: <http://www.dw.de/eu-sagt-gipfel-mit-russland-ab/a-17510903> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

76 Vgl. Michael Stabenow: Nach Ukraine-Gipfel in Minsk. Alle Blicke auf Merkel, in: FAZ.NET, 12.2.2015.

Durch diese Entwicklungen und befeuert durch die Eröffnungsrede von Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014, bei der er ein Ende der Zurückhaltung und eine stärkere Rolle Deutschlands in der Welt inklusive militärischem Engagement gefordert hatte, kam eine erneute Debatte über Deutschlands Außenpolitik in Gang.<sup>77</sup> Wohl kaum ein anderes außenpolitisches Thema hat es wie die Ukraine-Krise geschafft, über einen so langen Zeitraum in den Schlagzeilen zu bleiben und Politiker wie Wissenschaftler mit ihren Einschätzungen und ihren Initiativen auf den Plan zu rufen. In Deutschland hat immer die Meinung überwogen, dass Frieden und Stabilität nur mit und nicht gegen Russland möglich seien.<sup>78</sup> Sie kam auch in der von zahlreichen Altpolitikern in der deutschen Wochenzeitung „Die Zeit“ veröffentlichten Mahnung „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“ zum Ausdruck,<sup>79</sup> fand jedoch keine ungeteilte Unterstützung und wurde insbesondere von aktiven Wissenschaftlern mit dem Aufruf „Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung“<sup>80</sup> beantwortet. Darin rufen sie zu einer realitätsbasierten statt illusionsgeleiteten Russlandpolitik auf und identifizieren Russland als eindeutigen Aggressor. Zu dieser Zeit werden in Deutschland, insbesondere in der auf dem Euromaidan besonders aktiv involvierten Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Stimmen für eine Beitrittsperspektive für die Ukraine laut.<sup>81</sup>

Anders als die Regierungen der baltischen Staaten und Polens, die ebenfalls eine Beitrittsperspektive für Georgien, Moldau und die Ukraine befürworten, steht die deutsche Bundesregierung gemeinsam mit der österreichischen dieser weiter ablehnend gegenüber.<sup>82</sup> Sie versprechen sich davon nicht den von den Ukrainern erhofften Transformationsschub im Lande, der stattdessen im Lande selbst entstehen muss und setzen vielmehr auf die Umsetzung von Assoziierungsabkommen und DCFTA. Zugleich befürchten sie eine Überdehnung der Europäischen Union insbesondere mit Blick auf ihre Finanzierung. Hier wirken die schlechten Erfahrungen mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens nach, aber auch die stockenden Beitrittsprozesse im Westbalkan und mit der Türkei. Auch die Visa-Affäre 2005, bei der es insbesondere in Kiew zur massenhaften Erschleichung von Visa kam, mag ein Grund für die Zurückhaltung gegenüber der stärkeren Einbindung der Ukraine und auch der Visumsfreiheit für die Bürger dieses Landes sein. Vor dem ÖP-Gipfel in Riga 2015 schloss Merkel einen EU-Beitritt der Ukraine aus,<sup>83</sup> betonte aber, dass die ÖP mit Blick auf die „völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland“ eine „massive Destabilisierung der Ostukraine“ und die nachhaltige Infragestellung der europäischen Friedensordnung wichtiger denn je sei.<sup>84</sup> Beim Rigaer Gipfel stimmte Deutschland wie die

---

77 Vgl. Gunther Hellmann: Im offensiven Mittelfeld – Deutschlands neue Spielmacher-Rolle in der europäischen Politik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2015, S. 474; Siehe FAZ.NET: Münchner Sicherheitskonferenz. Gauck fordert neue deutsche Außenpolitik, 31.1.2014.

78 Vgl. Stefan Meister: Reframing Germany's Russia policy – an opportunity for the EU, European Council on Foreign Relations Policy Brief, April 2014.

79 Vgl. Zeit Online: „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“, 5.12.2014.

80 Vgl. Zeit Online: Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung, 11.12.2014.

81 Vgl. Omid Nouripour/Manuel Sarrazin: Falsche Freunde, in: Frankfurter Rundschau, 29.5.2014, abrufbar unter: <http://www.fr-online.de/meinung/ukraine-gastbeitrag-omid-nouripour-falsche-freunde,1472602,27296764.html> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

82 Siehe Handelsblatt: Visafreiheit für Ukraine schon 2016 möglich, 22.5.2015, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/signal-an-osteuropa-visafreiheit-fuer-ukraine-schon-2016-moeglich/11815750.html> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

83 Siehe Spiegel Online: Regierungserklärung: Merkel schließt EU-Beitritt der Ukraine aus, 21.5.2015.

anderen EU-Mitgliedstaaten für die Assoziierungsabkommen mit den drei Staaten, nachdem der Bundestag ihnen am 27. März 2015 gegen die Stimmen der Linksfraktion mit großer Mehrheit zugestimmt hatte.<sup>85</sup>

Dennoch ist Russland wirtschaftlich und geostrategisch weiterhin von Bedeutung.<sup>86</sup> Exemplarisch zeigt dies das Projekt zum Ausbau von Nord Stream 2, das trotz Sanktionspolitik betrieben wird. Gegenwärtig wird es jedoch von der deutschen Regierung als reines Wirtschaftsprojekt dargestellt; dies war bei Nord Stream 1 noch anders, als die Absichtserklärung durch den damaligen Bundeskanzler Schröder und den russischen Präsidenten 2005 beschlossen und vor allem die Eröffnung durch Bundeskanzlerin Merkel und Russlands damaligen Präsidenten Medwedew 2011 gefeiert wurde.<sup>87</sup> Die Ankündigung des Ausbaus von Nord Stream 2 sorgte bei vielen anderen EU Mitgliedstaaten für Verärgerung, so in der Ukraine, den baltischen Staaten und Polen, die durch die Pipeline umgangen werden, aber auch Italien.<sup>88</sup> Sie sehen den Bau als ein Manöver Russlands, die Ukraine als Transitland für russisches Gas zu schwächen

Jedoch zeigt auch die Entscheidung im April 2016, die Treffen des NATO-Russland-Rates nach deren Aussetzung im Jahr 2014 im Zuge der Ukraine-Krise wieder aufzunehmen, dass dem Dialog mit Russland weiterhin große Bedeutung beigemessen wird.

### **Zusammenfassung und Ausblick**

Wie in der Analyse der deutschen Rolle in der ÖP und in der Politik gegenüber Russland deutlich wurde, spielt Deutschland auch in diesem Politikbereich wie zuletzt in der Wirtschafts- und Finanzkrise, aber auch dem Umgang mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen eine maßgebliche Rolle. Tendenziell hat seine Bedeutung eher zu- als abgenommen. Wenngleich es im Gegensatz zur ‚ENP plus‘ bei späteren Initiativen zur regionalen Ausdifferenzierung der ENP nicht federführend aktiv war, hat es diese doch an entscheidenden Weichenstellungen maßgeblich unterstützt. Seine grundsätzlich positive Einstellung zur Intensivierung der Beziehungen basiert auf der historischen Erfahrung der deutschen und europäischen Teilung. Deren Überwindung hat auch zu der Hoffnung auf stete Transformation in den osteuropäischen Staaten und Russland beigetragen. In Bezug auf Russland hat sich diese in den über 25 Jahren seit dem Fall der Mauer nicht erfüllt. Aus diesem Grund sind sowohl Deutschland als auch die Europäische Union gegenwärtig auf

---

84 Christoph B. Schiltz: EU riskiert mit der Visafreiheit neuen Unfrieden, in: Die Welt, 9.12.2015; Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zum Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft, 21. Mai 2015, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/05/2015-05-21-regierungserklaerung-g7.html> (letzter Zugriff: 24.3.2016).

85 Siehe Die Bundesregierung: Assoziierungsabkommen. Die Östliche Partnerschaft wird gestärkt, 8.5.2015, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/03/2015-03-27-ukraine-eu-assoziierungsabkommen.html> (letzter Zugriff 24.3.2016). Die Abkommen mit Georgien und Moldau waren bereits beim Vilnius-Gipfel 2013 paraphiert worden. Siehe Deutscher Bundestag: Bundestagsbeschlüsse am 26./27. März 2015, abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13\\_angekommen\\_abgelehnt/366926](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_angekommen_abgelehnt/366926) (letzter Zugriff: 8.4.16).

86 Vgl. Annegret Bendiek/Jürgen Neyer: Wohin steuert Deutschland? Die neue deutsche Ostpolitik im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2010, S. 445-456, hier S. 451; Bochorishvili: Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland, 2014, S. 159.

87 Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Einweihung der Pipeline Nord Stream – russische Energie für Mitteleuropa. Merkel und Medwedew öffnen den Gashahn, 8.11.2011, abrufbar unter: <http://www.nzz.ch/merkel-und-medwedew-oeffnen-den-gas-hahn-1.13262682> (letzter Zugriff: 26.3.2016).

88 Vgl. Alice Bota/Matthias Krupa/Michael Thumann: Nord Stream 2: Die Rohrbombe, in: ZeitOnline, 5.2.2016.

der Suche nach einer neuen Strategie für die Herangehensweise an Russland als Nachbar auf dem europäischen Kontinent. Zugleich vertritt Deutschland in Fragen einer Beitrittsperspektive für die Staaten der ÖP aus den oben genannten Gründen weiter eine ablehnende Haltung.

Während der Begriff „Hegemon“<sup>89</sup> für die Beschreibung der deutschen Rolle in diesem Politikfeld vielleicht zu weit führt, erscheint die Darstellung als „Zentralmacht“<sup>90</sup> erklärungskräftiger. Da Deutschland bezüglich der Entwicklung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten im Vergleich zu den südeuropäischen Staaten, die hier weniger eine Priorität sehen, und den MOES sowie den baltischen Staaten, die eine Beitrittsperspektive befürworten, eine mittlere Position vertritt, ist es in einer prädestinierten Lage, zwischen den unterschiedlichen Positionen zu vermitteln. Dies ist mit Blick auf die EU-Russland Beziehungen schwieriger. Neben Deutschland sind diese zum Beispiel auch für Italien, Griechenland und Rumänien von großer Bedeutung, so dass der in der Europäischen Union seit Beginn der Ukraine-Krise existierende Konsens über den Umgang mit Russland unter Spannung steht

In Bezug auf die Sanktionen fordern eine Vielzahl von Stimmen ihre Aufrechterhaltung,<sup>91</sup> gleichzeitig sind der russische Markt und die russischen Energieexporte für die deutsche Wirtschaft von nicht unerheblicher Bedeutung. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die deutsche Position angesichts stockender Verhandlungen um die Umsetzung des Minsk II-Abkommens im Normandie-Format künftig weiterentwickeln wird.

---

89 Herfried Münkler: Deutschlands Rolle in Europa Wir sind der Hegemon, in: FAZ.NET, 21.8.2015.

90 Vgl. Hans-Peter Schwarz: Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, München 1998.

91 Vgl. Susan Stewart: Die Zukunft der Minsker Vereinbarungen. Umsetzung vorantreiben und Sanktionen gegen Russland stützen, SWP-Aktuell 12, Berlin 2016.