

Die Europäische Union und Russland

Sabine Fischer

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland befinden sich in einer tiefen Krise, seit Russland 2014 die Krim annektierte und den Donbas militärisch destabilisierte. In Reaktion auf die russische Aggression gegen die Ukraine verhängte die Europäische Union, eng abgestimmt mit den USA, in drei Stufen Sanktionen gegen Moskau: Bereits im März 2014 froh sie einen großen Teil der institutionalisierten Kommunikationskanäle ein, suspendierte laufende Verhandlungen über ein neues Abkommen sowie Visa-liberalisierung und erließ restriktive Maßnahmen gegen eine erste Gruppe von Akteuren und Organisationen, die an den Geschehnissen auf der Krim und im Osten der Ukraine beteiligt waren. Dem folgten im Sommer 2014 und Anfang 2015 begrenzte sektorale Wirtschaftssanktionen. Zeitgleich verhandelten Deutschland und Frankreich im September 2014 und Februar 2015 in Absprache mit der Europäischen Union mit der Ukraine und Russland in der weißrussischen Hauptstadt die sogenannten „Minsker Vereinbarungen“. Im März 2015 beschloss der Europäische Rat, die restriktiven Maßnahmen im Hinblick auf den Krieg im Donbas zu bündeln und ihre Aufhebung als „Paket“ an die vollständige Implementierung der Minsker Vereinbarungen zu knüpfen. Russland antwortete auf diese restriktiven Maßnahmen im August 2014 mit einem Einfuhrstopp auf bestimmte Gruppen von Lebensmitteln aus EU-Mitgliedstaaten. Seit März 2014 gibt es darüber hinaus eine Liste mit den Namen von 89 Akteuren aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die nicht mehr nach Russland einreisen dürfen. Die Existenz dieser Liste wurde jedoch erst im Mai 2015 bekannt. Die gegenseitigen Sanktionen sind seit dem Frühjahr 2014 regelmäßig verlängert worden; die Parteien bleiben weit von der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen entfernt.¹

Neben den politischen Beziehungen brachen Ende 2014 auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union ein. Dies lag jedoch nicht in erster Linie an den Sanktionen, die beide Seiten im Laufe der Krise um die Ukraine gegeneinander verhängten. Vielmehr stürzte Russland Ende 2014 aufgrund fallender internationaler Rohstoffpreise in eine tiefe Rezession, die sich auch auf den Handel mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union empfindlich auswirkte. Die Sanktionen verstärkten diese Entwicklung in begrenztem Maße, lagen ihr jedoch nicht zugrunde. Die russische Wirtschaft zeigt seit Ende 2016 leichte Anzeichen der Erholung – die Situation ist jedoch weiterhin angespannt. Die Wiederherstellung des wirtschaftlichen Austauschs der Jahre 2012/13 ist unwahrscheinlich.

Im Jahre 2017 sind die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland gekennzeichnet von einem tiefen Zerwürfnis über die wünschenswerte Ordnung Europas und der Welt, gegenseitigen Sanktionen sowie politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entflechtungstendenzen.

1 Sabine Fischer: Sanktionen als Dauerzustand? Vorschlag für eine Flexibilisierung der EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland, in: SWP-Aktuell 24, April 2017.

Lesarten der Krise

Beide Seiten weisen sich gegenseitig die Verantwortung für die gegenwärtige Krise zu. In den Augen der überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten und ihren Bevölkerungen drückt sich in der russischen Aggression gegen die Ukraine in Reaktion auf den Euromaidan und den Assoziierungsprozess der Ukraine mit der Europäischen Union das Unvermögen beziehungsweise die Weigerung Moskaus aus, die Souveränität und territoriale Integrität seiner Nachbarstaaten zu respektieren, obwohl es diese selbst in einer Reihe von völkerrechtlich bindenden Verträgen und Abkommen anerkannt hat. Stattdessen beansprucht Russland Hegemonie über eine geopolitische Einflusszone, in der andere Staaten lediglich eingeschränkte Souveränitätsrechte genießen. Aus Perspektive der Europäischen Union widerspreche dies dem Geist der Grundakte von Helsinki sowie der Charta von Paris und unterminiere die europäische Sicherheitsordnung.

Die Annexion der Krim war lediglich der (vorläufige?) Höhepunkt einer geopolitischen Konfrontation, die sich seit Anfang der 2000er Jahre herausbildete und 2013 immer weiter zuspitzte. Sie stellt jedoch insofern einen Wendepunkt dar, als die russische Politik innerhalb der Europäischen Union nun nicht mehr nur von den ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird. Dies schlägt sich in der Formulierung von europäischer Politik zunehmend nieder: Sowohl in den fünf Prinzipien für den Umgang mit Russland, die der Europäische Auswärtige Dienst im März 2016 veröffentlichte, als auch in der im Juni 2016 beschlossenen Globalen Strategie der Europäischen Union spielt der Begriff der Resilienz eine überaus prominente Rolle.² Resilienz bezieht sich dabei auf die Fähigkeit sowohl der östlichen Partner als auch der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, negative Einflüsse aus Russland abzuwehren.

Die russische politische Führung, Elite und weite Teile der Gesellschaft ihrerseits machen die Europäische Union und andere westliche Akteure, besonders die NATO und die USA, für die gegenwärtige Krise verantwortlich. Die Politik der östlichen Partnerschaft und die Assoziierungsprozesse mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau sind aus dieser Perspektive Teil einer westlichen Gesamtstrategie, die darauf ausgerichtet ist, Russland in seinem eigenen Einflussbereich zu marginalisieren. Wie die Farbrevolutionen der 2000er Jahre und der Arabische Frühling zu Beginn dieses Jahrzehnts wird der Euromaidan als Folge westlicher Regimewechselpolitik betrachtet, die nicht zuletzt auch den russischen Staat selbst unmittelbar bedroht. Dem steht der russische Anspruch gegenüber, als Großmacht in den internationalen Beziehungen und ausgestattet mit einer regionalen Einflusszone westlichen Mächten, allen voran den USA, auf Augenhöhe zu begegnen und wichtige regionale und internationale Prozesse maßgeblich mitzugestalten. Aus dieser Perspektive verteidigt Russland sich also bereits seit den 1990er Jahren gegen den westlichen Expansionismus. Die Annexion der Krim und der Krieg im Donbas werden somit zu defensiven Maßnahmen, die die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen politischen Ordnung in Russland zu sichern helfen. Auch in Russland schlägt sich diese Sichtweise in außenpolitisch relevanten Dokumenten nieder. Sowohl die außenpolitische Konzeption (2016) als auch die russische Militärdoktrin identifizieren westliche Systemwechselpolitik als unmittelbare Bedrohung und formulieren Gegenstrategien.³

2 Council of the European Union: Outcome of the Foreign Affairs Council, 7042/16, Brussels, 14 March 2016; EEAS: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

Verflechtung von Innen und Außen in den EU-Russland-Beziehungen

Die gegenwärtige Krise ist wie nie zuvor seit der Aufnahme der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union 1992 mit parallelen internationalen, aber auch innenpolitischen Entwicklungen auf beiden Seiten verwoben. Jeder Versuch, aus der Krise herauszufinden, muss bei der Entwirrung dieses Geflechts ansetzen.

Die Krise im Verhältnis mit Russland war von Beginn an Gegenstand kontroverser Diskussionen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die KritikerInnen des relativ harten Russland-Kurses bestehen aus zwei Gruppen. WirtschaftsvertreterInnen äußern Besorgnis über die negative Wirkung der Sanktionen – zumeist jedoch ohne die Position der Europäischen Union im geopolitischen Konflikt mit Russland grundsätzlich infrage zu stellen. Rechtspopulistische Kräfte wie die Alternative für Deutschland (AfD), der Front National (FN) in Frankreich, UK Independence Party (UKIP) in Großbritannien oder auch der ungarische Ministerpräsident Viktor Orban hingegen äußern grundsätzliche Zweifel an der europäischen Russlandpolitik. Für sie sind der russische Präsident Wladimir Putin und das russische politische Regime mit ihren autoritär-konservativen und nationalistischen Botschaften in den letzten Jahren zu einem immer wichtigeren politischen Bezugspunkt geworden. Das Erstarken rechtspopulistischer und anti-europäischer Kräfte im Zuge der Migrationskrise seit 2015 wiederum eröffnet der russischen Politik ein interessantes Möglichkeitsfenster, um Einfluss auf innenpolitische Prozesse in EU-Mitgliedstaaten auszuüben. Der Kreml und kremlnahe Organisationen erweiterten und intensivierten ihre Kontakte zu diesem politischen Milieu innerhalb der Europäischen Union. So kam es seit 2015 in den internen Auseinandersetzungen um die Zukunft der Europäischen Union zu einer immer engeren, negativen Verknüpfung der Debatte über Flucht und Migration mit der Russlanddebatte.

In Reaktion darauf sehen proeuropäische Kräfte mittlerweile die Wahrung von Kohärenz gegenüber Russland nicht nur als Feuerprobe für die europäische Außenpolitik, sondern auch als wichtigen Schritt zum Erhalt der krisengebeutelten Union. In der zweiten Runde der französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 wurde diese Spannung besonders deutlich: Marine Le Pen kritisierte die Haltung der deutschen Bundesregierung und die deutsch-französische und europäische Zusammenarbeit in der Ukrainekrise scharf und stellte im Falle ihres Wahlsieges eine substanzielle Verbesserung des Verhältnisses zu Russland und ein Ende der Sanktionen in Aussicht. Der neue Präsident Emmanuel Macron macht eine harte Haltung gegenüber Moskau in der Ukrainefrage und die enge Koordination mit Berlin im Rahmen des sogenannten „Normandie-Formats“, in dem die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, der Ukraine und Russlands seit 2014 über die Beilegung der Krise verhandeln, nun zum integralen Bestandteil seiner proeuropäischen Außenpolitik.

Auch die EU-Politik Moskaus hat eine starke innenpolitische Dimension. Die Europäische Union ist bereits seit einigen Jahren negative Projektionsfläche für Werteverfall und Dekadenz. Dieser anti-europäische Trend hat sich mit der propagandistischen Darstellung der Migrationskrise in den russischen Staatsmedien noch verstärkt. Nun bereitet sich die politische Führung auf die Präsidentschaftswahl im März 2018 vor, die für das Fortbeste-

3 Kontseptsija vnešnej politiki Rossijskoj Federatsii. Utverždenna Prezidentom Rossijskoj Federatsii V.V. Putinym 30 nojabrja 2016g, statja 26b, abrufbar unter: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/2542248 (letzter Zugriff: 13.6.2017); Voennaja doktrina Rossijskoj Federatsii (statja 12n), Rossijskaja Gazeta, 30 dekabrja 2014g, abrufbar unter: <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> (letzter Zugriff: 13.6.2017).

hen des politischen Regimes von zentraler Bedeutung ist. Es ist davon auszugehen, dass Wladimir Putin ein weiteres Mal als Präsidentschaftskandidat antritt und alle zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen wird, um sich eine weitere Wahlperiode von sechs Jahren zu sichern. Die konfrontative und anti-westliche Außenpolitik der vergangenen Jahre wird Legitimations- und Mobilisierungsquelle bleiben. Dabei geht es Moskau weniger um eine langfristige Zerstörung der Europäischen Union, wohl aber kurz- und mittelfristig um die weitere Schwächung europäischer Integration und Politik, des EU-Sanktionskonsenses sowie der transatlantischen Beziehungen.

Fazit und Ausblick

Die Krise in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland hält an und transzendiert auf beiden Seiten die Grenze zwischen Außen- und Innenpolitik. Sie wird begleitet und verschärft von internationalen Entwicklungen wie dem Krieg in Syrien und der Schwächung des transatlantischen Bündnisses seit der Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten. Aus deutscher und europäischer Sicht bleibt Russland ein wichtiger Akteur, mit dem gemeinsam nach Lösungen für internationale Konflikte gesucht werden muss. Die strukturelle Krise im gegenseitigen Verhältnis wird die Kooperation aber weiter erschweren. Um sie zu überwinden müsste die Europäische Union ihre internen Probleme lösen. Die russische politische Elite müsste beginnen, Legitimation nicht in einer anti-westlichen und neo-imperialen Außenpolitik, sondern in Reformen und nachhaltiger sozioökonomischer Entwicklung zu suchen. Vor allem letzteres ist in naher Zukunft jedoch wenig wahrscheinlich.

Weiterführende Literatur

Hiski Haukkala/Tuomas Vuorsberg: *The European Union and Russia*, Palgrave 2016.

Lukasz Kulesa/Ivan Timofeev/Joseph Dobbs (Hrsg.): *Special Report. Damage Assessment: EU-Russia relations in crisis*, European Leadership Network/RIAC, June 2017.

Stephanie Pezard et al.: *European Relations with Russia. Threat Perceptions, Responses and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis*, Rand Corporation 2017.