

# Die Beziehungen zwischen der EU und Russland

Iris Kempe<sup>1</sup>

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland waren geprägt von Problemen und Herausforderungen zwischen Moskau und Brüssel. Der Auslöser der anhaltenden Krise war zunächst der Gipfel der östlichen Partnerschaft im November 2013 in Vilnius und dessen Auswirkungen auf die Beziehungen zu Russland. Die bereits angespannten Beziehungen wurden durch die gewaltsame Eskalation des Ukraine-Konflikts zusätzlich beeinträchtigt. Aufgrund der Eingliederung der Halbinsel Krim in die Russische Föderation am 11. März 2014 und der Fortdauer von Konflikten in der Ostukraine mit russischer Beteiligung muss auch mittelfristig mit einer angespannten Lage zwischen Russland und der Europäischen Union gerechnet werden.

## Die Entwicklungen in den europäisch-russischen Beziehungen

Bereits im Vorfeld des Gipfels der östlichen Partnerschaft der Europäischen Union im November 2013 in Vilnius wurde dessen Bedeutung für die europäische Ostpolitik deutlich. Dabei wurde die Ukraine zum regionalen Scheidepunkt der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland.<sup>2</sup> Die Europäische Union stand vor der Herausforderung, der Ukraine Angebote zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Einbindung in die Union zu machen. Die Tragweite derartiger Angebote ist abhängig von der Belastbarkeit der Union, der außenpolitischen Orientierung der Ukraine, Fortschritten bei der Transformation und den ukrainisch-russischen Verpflichtungen. Trotz einer starken europäischen Orientierung der ukrainischen Gesellschaft gab die Regierung Janukowitsch kein klares europäisches Signal. Außerdem gelang es der Europäischen Kommission nicht, Russland die Inhalte der östlichen Partnerschaft zu vermitteln. Das Assoziierungsabkommen ist nicht mit einem Beitritt der Ukraine in die Euroasiatische Union zu vereinbaren.<sup>3</sup> Für Russland gilt die Ukraine als der wichtigste Testfall für die Schaffung der Euroasiatischen Union. Spätestens seit dem Jahr 2011 hatte der russische Präsident Putin den Aufbau der Euroasiatischen Union beschlossen.<sup>4</sup> Zu den Mitgliedern zählen derzeit neben Russland auch Kasachstan und Belarus. Mit der Euroasiatischen Union beabsichtigt Putin bis 2015 eine neue Regionalorganisation zu schaffen. Diese soll als Gegengewicht zur Europäischen Union dienen und zur Neuordnung des postsowjetischen Raumes unter russischer Ägide beitragen.<sup>5</sup> Damit reagiert Putin auf die Auflösung der Sowjetunion, die er bereits in seiner Rede an die Nation im Jahre 2004 als größte Tragödie des 20. Jahrhunderts bezeichnete.

---

1 Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

2 Siehe zu Verlauf und Konsequenzen der Ukraine-Krise den Beitrag von Katrin Böttger und Mathias Jopp sowie den Beitrag zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft in diesem Band.

3 Katerina Malygina: Die Ukraine vor dem EU-Gipfel in Vilnius. Einflussversuche externer Akteure, abrupter Kurswechsel der Regierung und die Volksversammlung zugunsten der europäischen Integration, in: Ukraine-Analysen Nr. 124, 26.11.2013.

4 Fyodor Lukjanov: Building Eurasia and defining Russia, in: Kadri Liik (Hrsg.): Russia's „PIVOT“ to Eurasia, London, 2014, S. 18 ff.

5 Alexandra Powlownikow: Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven, SWP Arbeitspapier FG 5, 2012, Nr. 01.

Mit seiner Weigerung, das Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen, machte Präsident Janukowitsch strategische Zugeständnisse an Putin und löste einen gewaltsamen innenpolitischen Konflikt in der Ukraine mit gravierender internationaler Auswirkung aus. Seit dem 21. November 2013 kam es zu den offenen Protesten auf dem Kiewer Majdan, woraus sich die Bewegung des Euromaidans bildete. Diese Proteste setzten die Regierung Janukowitsch unter Druck, waren eine Herausforderung für das europäische Krisenmanagement und lösten Druck auf das Regime Putin aus.

Die Entwicklungen in der Ukraine spitzten die europäisch-russischen Beziehungen bis hin zu einem der größten Konflikte in der europäischen Nachkriegsgeschichte zu. Ausgehend von dem Konflikt zwischen der europäischen und russischen Integration kam es zu ethnisch-territorialen Konflikten, die die Krim-Krise auslösten. Die Eskalation in der Ukraine und die Spannungen in den russisch-europäischen Beziehungen halten weiterhin an. Die Abspaltung der Krim und ihre Eingliederung in das Territorium der Russischen Föderation wird von der Europäischen Union zwar völkerrechtlich nicht gebilligt, gilt aber mittelfristig als wenig zu verändern. Sensibler gestaltet sich die Lage in der Ostukraine. Den separatistischen Tendenzen der Krim nachfolgend versucht sich die Ostukraine an Russland anzunähern. Eine Integration des industriestarken Donbass-Beckens, das traditionell eng mit Russland wirtschaftlich verflochten ist, macht auf den ersten Blick zwar Sinn. Für Russland aber wären die Kosten immens: ein langwieriger offener militärischer Konflikt mit der Ukraine sowie in der Konsequenz schwere Verwerfungen mit dem Westen inklusive weiterer Sanktionen. Die Rolle Russland bleibt nur wenig verständlich.

Auch angesichts des anhaltenden Drucks in der Ukraine und des Regierungswechsels von Präsident Janukowitsch zu Poroschenko unterzeichnete die Ukraine am 21. März 2014 den „politischen“ Teil des Assoziierungsabkommens und am 27. Juni 2014 auch den wirtschaftlichen Teil eines Freihandelsabkommens anlässlich eines EU-Gipfels in Brüssel.<sup>6</sup> Am 27. Juni wurden auch Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldova unterzeichnet. Die russische Regierung reagierte negativ auf die europäische Orientierung der Ukraine sowie Moldaus und Georgiens. Eine Verzahnung mit dem Integrationsraum der Europäischen Union war für Putin keine Option. Das Gleiche trifft auch für die Europäische Union zu, die eine Mitgliedschaft potentieller Beitrittsstaaten in der Euroasiatischen Union ausschließt. Dieser außenpolitische Engpass verknüpfte sich mit den Erfahrungen der innenpolitischen Krise Russlands im Jahre 2011/2012, geprägt von öffentlichen Protesten, dem Vorwurf des Wahlbetrugs und abnehmender Popularität des Präsidenten. Dem Regime Putin war es nicht ohne Druck auf die Öffentlichkeit gelungen, die Macht zu sichern. Russland entfernt sich von europäischen Werten wie Demokratie und Menschenrechte, wenngleich Putin an außenwirtschaftlichen Zielen festhält, die eine Kooperation mit der EU und anderen internationalen Organisationen, wie etwa der WTO, voraussetzen.

### **Kurzfristiges Krisenmanagement der Europäischen Union**

Die Konsequenzen des Gipfels von Vilnius wirkten sich negativ auf das 32. reguläre Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und Russland aus. Unter diversen Vorbehalten wurde der Gipfel zunächst zeitlich auf den 28. Januar 2014 verschoben. Um ein Zeichen hinsichtlich der angespannten Lage zu setzen, hatte die Europäische Kommission das Gipfeltreffen von den bisher üblichen anderthalb Tagen auf zweieinhalb Stunden zusammengestrichen. Ursprüngliche Idee war es, die Agenda von gemeinsamen Interessen

---

6 [http://eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm).

und Werten zu erörtern. Von besonderer Bedeutung für die Neuausrichtung der Beziehungen war es, eine Arbeitsgrundlage für ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu schaffen. Das einzige Ergebnis des Brüsseler Gipfels von nachhaltiger Substanz ist eine Erklärung zur Terrorismusbekämpfung. Zu weiteren Vereinbarungen kam es nicht. Kritische Fragen wurden vor allem von den neuen Mitgliedstaaten gestellt. Angesichts der insgesamt angespannten Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine, der Fortdauer des Konflikts und einer weiteren Spaltung zwischen einem Integrationsraum dominiert von der Europäischen Union einerseits und Russland andererseits, hat die EU gegenwärtig einen Kurs von Sanktionen gegen das offizielle Russland eingeschlagen.

Die Europäische Union hat sich in Abhängigkeit des Vorgehens Russlands gegen die Ukraine auf Sanktionen verständigt. Als Sanktionen der ersten Stufe wurden am 6. März 2014 Gespräche über Visa-Erleichterungen, ein Wirtschaftsabkommen sowie die Verhandlungen über ein neues Grundlagenabkommen mit Russland eingefroren. Die Sanktionen der zweiten Stufe beinhalten Kontosperrungen und Reisebeschränkungen bestimmter Personen, die im Zusammenhang mit den Entwicklungen in der Ukraine bedeutend sind. Die EU-Staaten einigten sich am gleichen Tag auf Strafmaßnahmen gegen 15 weitere Personen durch Kontensperrungen und Visa-Beschränkungen. Bis dahin standen 33 Ukrainer und Russen auf der Liste.<sup>7</sup> Bisher wirken sich die Sanktionen nur gering auf die russische Wirtschaft aus. Außerdem sind Sanktionslisten der USA, der Europäischen Union und Kanadas unterschiedlich und erlauben Russland Raum zum Manövrieren. In Folge dessen ist Russland nicht nachhaltig beeindruckt von den Sanktionen und sucht stattdessen Auswege aus möglichen Engpässen.<sup>8</sup>

Auch auf politischer Ebene kam es zu Sanktionen gegen die Gipfeldiplomatie. Am 24. März auf einem G-7-Treffen in Den Haag wurde entschieden, den für Juni im russischen Sotschi geplanten G-8-Gipfel abzusagen und stattdessen in Brüssel zu tagen. Auch weitere Treffen im russisch-europäischen Format wurden abgesagt, wie das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Ostseerats im Juni in Turku.

Sollte sich die Lage in der Ukraine weiter destabilisieren, was insbesondere im Fall einer russischen Intervention bis hin zu einer Annexion der Ostukraine zutreffen könnte, würde die Europäische Union mit einer dritten Sanktionsstufe reagieren. Die Entscheidung muss aber von allen 28 EU-Staaten getroffen werden. Wegen der damit verbundenen Auswirkungen auf die Wirtschaft gibt es dagegen aber auch Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten. Die EU ist Russlands größter Handelspartner, aber gleichzeitig ist Russland auch der wichtigste Öl- und Gaslieferant der Europäischen Union. Eine solche Verschärfung der Sanktionen würde daher die einheitliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Krisen unter Beweis stellen. Russland regiert ebenfalls mit negativen Signalen, die sich vor allem auf die Lieferungen von Rohstoffen konzentrieren. Seit dem 16. Juni 2014 liefert der russische Konzern Gazprom Gas nur noch gegen vorherige Bezahlung an die Ukraine. Der Europäischen Union gelang es auf dem Verhandlungsweg Einschränkungen von russischen Gaslieferungen nach Europa zu verhindern. Die Blockade bei russischen Gaslieferungen in die Ukraine hat Russland bereits mehrfach als außenpolitisches Druckinstrument gedient.

---

7 Official Journal of the European Union: Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine

8 Gunter, Dubner: Das Damoklesschwert weitreichender Wirtschaftsanktionen gegen Russland, in *Russland-Analysen*, Nr. 278, 6.6.2015, S. 13. ff.

### **Entwicklung mittelfristiger Strategien**

Über das akute Krisenmanagement hinaus ist eine strategische Annäherung zwischen Russland und der Europäischen Union zwar wichtig, wird aber in den nächsten Monaten, wenn nicht gar Jahren schwierig bleiben.<sup>9</sup> Die Entwicklung hängt von der Lage in der Ukraine ab. Derzeitige Prioritäten sind aus Perspektive der EU die Stabilisierung der im Mai gewählten Regierung unter Präsident Petro Poroschenko, die Vereinbarung und Schaffung eines nachhaltigen Friedens in der Ostukraine und die Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Zur Bewältigung dieser Aufgaben bedarf es idealerweise der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland. Beide Akteure demonstrieren gegenwärtig unterschiedliche Prioritäten. Russland verwendet ein breites Instrumentarium wie Waffenlieferungen an prorussische Separatisten, die Beeinflussung der Medien, Beschränkung der Energielieferungen zur Einflussnahme auf die Ukraine. Die Europäische Union ist bisher nur beschränkt als internationaler Akteur zur Lösung des Konflikts aufgetreten. Die Angebote zur wirtschaftlichen und politischen Unterstützung der Ukraine sind begrenzt.<sup>10</sup> Derzeitige politische Prioritäten sind es, Gesprächskanäle mit Russland offen zu halten sowie die gewaltsame Eskalation des Konflikts zu vermeiden.

Initiativen zur Lösung des Konflikts gingen nicht auf die Initiative der europäischen Sicherheitspolitik zurück, sondern auf das Handeln einzelner Mitgliedstaaten, in diesem Fall im Rahmen des Weimarer Dreiecks. Am 20. Februar 2014 verhandelten drei europäische Außenminister Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), Laurent Fabius (Frankreich) und Radoslaw Sikorski (Polen) in Kiew, um eine Einigung zwischen der Regierung und der Opposition in der Ukraine zu finden. Die auch von der russischen Regierung gebilligte Absprache überdauerte die Abreise der Außenminister nur wenige Stunden.

Die Stabilisierung des Ukraine-Konflikts ist eine wichtige Voraussetzung für die Annäherung zwischen der Europäischen Union und Russland. Auf der politischen Ebene kann die Fortsetzung der östlichen Partnerschaft auf dem Gipfel während der lettischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2015 neue Signale setzen. Dabei wird es eine Herausforderung bleiben, die europäische Politik der östlichen Partnerschaft mit einer neuen europäischen Russlandpolitik zu verzahnen. Eine solche wäre eine ideale Lösung der gegenwärtigen Krise. Realistisch betrachtet erscheint dies derzeit aber schwierig bis unrealistisch zu sein. Beide Seiten verfügen nicht über zukunftsorientierte Strategien. Um den Leitfaden der Debatte erneut aufnehmen zu können, sind beide Seiten daher gut beraten, Gesprächskanäle auf möglichst breiter Ebene offen zu halten. Dies ist auch eine Herausforderung für die künftige Europäische Kommission, insbesondere für den Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaft sowie einen neuen Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik.

### **Weiterführende Literatur**

Alexandra Powlownikow: Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven, SWP Arbeitspapier FG 5, 2012, Nr. 01.

Kadri Liik (Hrsg.): Russia's „PIVOT“ to Eurasia, London, 2014.

#### *Periodika:*

Russland-Analysen, Bremen.

Russia in Global Affairs, Moskau.

Ukraine-Analysen, Bremen.

---

9 Hans-Henning Schröder: Hat die Putin-Administration eine Strategie? Russische Innen- und Außenpolitik in der Ukraine-Krise, in: Russland-Analysen, Nr. 227, 23.5.2014.

10 Inna Melnykovska, Nach den Präsidentschaftswahlen vom 25. Mai 2014: Legitimation, Friedensplan und Reformagenda von Präsident Poroschenko, in: Ukraine-Analysen, Nr. 135, S. 5.