

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 standen auch im zurückliegenden Jahr unter Handlungsdruck. In der Praxis ist die europäische Handlungsfähigkeit aber auch begrenzt durch die europäische Finanzkrise, die zu einer Krise der europäischen Erweiterung geworden ist. Die Attraktivität der EU ist an ihre Grenzen gestoßen. Es stellt sich die Frage, wie sich dies in den bilateralen Beziehungen zu Russland auswirkt und welchen Handlungsraum Russland auf seine postsowjetischen Nachbarstaaten hat. In der europäischen Nachbarschaft stellt sich die Frage, in welchem Umfang sich die europäischen Nachbarstaaten an Europa orientieren und welche Angebote die Union unterbreitet.

Regionale Tendenzen

Die innenpolitische Entwicklung in den europäischen Nachbarstaaten ebenso wie in Russland war weiterhin geprägt von der Transformation und deren Problemen. Aufgrund seiner territorialen Größe und des Reichtums an Energie hat Russland Einfluss als wirtschaftlicher Akteur, welchen es auch als europäischer Partner zu nutzen und umzusetzen versucht. Dies überschneidet sich mit gemeinsamen Interessen der EU, stößt aber auf Konflikte bei Normen und Werten, insbesondere beim europäischen Grundverständnis von Demokratie. Der reguläre EU-Russland-Gipfel am 3.-4. Juni 2013 in Jekaterinenburg verdeutlichte aufs Neue das Dilemma und die Grenzen der Kooperation.¹ Russlands Agenda war geprägt von den Interessen an einer Modernisierungspartnerschaft, der Intensivierung der Handelsbeziehungen und vor allem der Erleichterung von Visabestimmungen. Dagegen monierte die EU, getragen von den Interessen einzelner Mitgliedstaaten, Defizite im russischen Rechtsstaat, Menschenrechtsverletzungen ebenso wie die demokratische Schwäche des politischen Systems Russlands, einschließlich des Fehlens freier Medien. Im offiziellen Moskau hat die Attraktivität der EU abgenommen. Durch ihre Finanz- und Integrationskrise hat die Union auch in Russland an außenpolitischer Handlungskraft verloren. Im Ergebnis haben andere Akteure, allen voran China, an Attraktivität gewonnen. Wegen dieser Gegensätze ist es beiden Seiten nicht gelungen, einen gemeinsamen Vorschlag für ein Rahmenabkommen auszuarbeiten. Das bisherige Abkommen aus dem Jahre 1997 wird zwar seit 2007 jährlich fortgesetzt, hat aber an politischer Schlagkraft verloren.

Das Fehlen einer belastbaren russisch-europäischen Partnerschaft hat Russland dabei unterstützt, Alternativen zur Integration zu verabschieden. Der Zusammenbruch der Sowjetunion galt nicht nur im Statement von Präsident Putin aus dem Jahre 2005 als das

1 European Commission Press release: EU-Russia Summit (Yekaterinenburg, 3-4 June 2013), Reference: IP/13//490 Event Date: 31/05/2013.

größte Desaster des 20. Jahrhunderts. Mit der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten am 8. Dezember 1991 versuchte Russland einen Nahfolgeakteur für die Gestaltung des postsowjetischen Raums zu schaffen. Die Handlungsfähigkeit dieser Institution blieb begrenzt. Es fehlte an Mechanismen zur wirtschaftlichen Integration sowie an einer gemeinsamen Agenda. In der Praxis beschränkt sich die GUS auf die Dominanz Russlands über die Nachbarstaaten. Basierend auf dieser negativen Integrationserfahrung haben Russland, Kasachstan und Belarus im Jahr 2000 eine Zollunion gegründet. Trotz institutioneller Neuerungen setzten sich die bisherigen Probleme fort. Der gesetzliche Rahmen war fragmentiert und basierte überwiegend auf bilateralen Abkommen mit Russland. Im Juli 2012 erhielt die postsowjetische Integration mit der Gründung der Euroasiatischen Kommission neue Dynamik.² Basierend auf einem gemeinsamen Zollltarif und auf 850 Rechtsakten ist die Kommission handlungsfähiger als ihre Vorgänger. Die Euroasiatische Kommission ist die erste Nachfolgeinstitution der Sowjetunion, die zumindest in Ansätzen eine supranationale Institution ist. Das erklärte Vorbild der Kommission ist die Europäische Union. Allerdings sind die personelle Kompetenzverteilung in der Euroasiatischen Kommission und deren Entscheidungsprozesse unklar. Die Stimmengewichtung verteilt sich mit 57% auf die Russische Föderation und mit 21,5% auf Belarus und Kasachstan. Da einige Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden müssen, benötigt Russland einen Verbündeten, um seine Interessen durchsetzen zu können. Dagegen können die anderen Mitglieder nicht gegen Russland agieren.

Es ist erklärtes Ziel Putins, bis 2015 aus der Zollunion und der Euroasiatischen Kommission eine Euroasiatische Union zu gründen. Strategisches Ziel ist es auch, mit der Neuordnung des postsowjetischen Raums die Beziehungen zur EU auf eine neue Handlungsgrundlage zu stellen. Mit der Euroasiatischen Union versucht Putin mit einer Alternative zur Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union die Beziehungen zu dem Raum zwischen der EU und Russland zu regeln.³ Im Gegensatz zum Angebot eines Freihandelsabkommens (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) für die Nachbarstaaten will Moskau die regionale Entwicklung mit billigen Energiepreisen und Zugängen zu den globalen Märkten beeinflussen. Russland erklärte anlässlich des EU-Gipfels im Dezember 2012 in Brüssel, dass der künftige Verhandlungspartner der EU nicht mehr Russland, sondern die Euroasiatische Union sein wird. Inwieweit es Russland gelingen wird, die Euroasiatische Union für russische Interessen zu nutzen, liegt auch bei den Entscheidungen der Nachbarstaaten, dem Druck Moskaus nachzugeben und Mitglied in der Euroasiatischen Union zu werden. Diese Entscheidung fällt nicht auf neutralen Boden, sondern ist abhängig vom politischen und wirtschaftlichen Druck Moskaus. Ebenso von Bedeutung sind die Transformationserfolge in den Nachbarstaaten und die Kooperationsangebote der EU. Politisch entschieden ist, dass sich die Mitgliedschaft in der Euroasiatischen Union mit einer Assoziierung mit der EU ausschließt. Somit sind die europäischen Nachbarstaaten zur Richtungsentscheidung gezwungen.

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

3 Vladimir Putin: Novyj integracionnyj proekt dla Evrazii – budushee, katoroe roshdaetsja segodnja, Izvestija, 3.10.2012

Europäische Strategien

Die EU hat ihre Politik bisher nur bedingt an den neuen politischen Entwicklungen in der Region angepasst, hat aber stattdessen die bisherigen Formate fortgesetzt. Im Falle Russlands handelt es sich um die zweimal pro Jahr stattfindenden Gipfel. Auf den jüngsten Gipfeln im Dezember 2012 in Brüssel und im Juni 2013 in Jekaterinburg setzten sich die bisherigen Themen fort, ohne wirkliche Verhandlungserfolge erzielen zu können. Von russischer Seite von besonderer Bedeutung blieb die Modernisierungspartnerschaft und die sich daraus ergebenden Aufgaben, insbesondere der visafreien Reiseverkehr. Über die Umsetzung des kleinen Grenzverkehrs zwischen Polen und der Region Kaliningrad hinaus gelang es aber nicht, weitergehende Fortschritte bei den Visafragen zu erzielen. Die Beziehungen sind einerseits durch die Kritik einiger EU-Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Polen, Estland oder von Teilen der politischen Elite Deutschlands, an den Verstößen der russischen Regierung gegen Demokratie und Menschenrechte blockiert. Die Vernetzung zwischen gemeinsamen Interessen und gegensätzlichen Werten lässt sich bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit leichter ignorieren, stößt aber bei der politischen Agenda an enge Grenzen. Auf russischer Seite hat die EU an Attraktivität verloren. Mit dem Auf- und Ausbau der Euroasiatischen Union ist es Russland zudem gelungen, im Selbstverständnis Moskaus eine Alternative zur strategischen Gestaltung Europas im eigenen Interesse zu entwickeln.

Die EU versucht die Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn mit der Strategie der Östlichen Partnerschaft zu gestalten. Bei der Östlichen Partnerschaft handelte es sich zunächst um eine polnisch-schwedische Initiative aus dem Jahr 2008, die dann aber von der Europäischen Kommission angenommen wurde. In diesem Rahmen verhandelt die EU derzeit mit ihren Nachbarstaaten über Assoziierungsabkommen ebenso wie über umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA). Der politische Schlüsselmoment zur Unterzeichnung dieses Abkommens ist der Gipfel der östlichen Nachbarschaft im November 2013 in Vilnius. Mit dem alle zwei Jahre stattfindenden Gipfel der Östlichen Partnerschaft bewertet die EU die Entwicklungen in den Nachbarstaaten und gibt strategische Signale für die künftige Ausgestaltung der Beziehungen. Die Erwartungen an den Gipfel in Vilnius sind groß, stehen aber zunehmend unter dem Druck der Entwicklungen in den Nachbarstaaten.

Belarus zählt auf der Ebene der diplomatischen Beziehungen nicht zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft. Allerdings bemüht sich die EU auf den Ebenen, auf denen eine Kooperation mit Akteuren jenseits der Regierungsebene möglich ist, Belarus in die Östliche Partnerschaft einzubinden. Ein wichtiges Instrument ist das Civil Society Forum. Belarus war zunächst führend bei der Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit. Allerdings hatte die Nationale Plattform Belarus auch mit den verschiedenen Interessen der Teilnehmer zu kämpfen. Sie war deshalb mit nationalen Fragen beschäftigt und konnte keine Führungsrolle über das gesamte Zivilgesellschaftliche Forum übernehmen. Ein zweiter Versuch der Anbindung Belarus an die EU ist der EU-Dialog für die Modernisierung Belarus. Stefan Füle, EU-Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung, gründete diese Initiative im Mai 2012. Ziel des Dialogs ist es, ein modernes und demokratisches Belarus durch die Einbindung von einem möglichst breiten Kreis an Akteuren zu schaffen. Dabei ist zunächst an Akteure des demokratischen Spektrums gedacht. Allerdings umriss Kommissar Füle bei dem Modernisierungsdialo am 26. Februar 2013 im Auswärtigen Amt in Berlin, dass die Einbindung von belarussischen Regierungsvertretern durchaus angedacht werden könne, vorausgesetzt daraus ergebe sich ein Nutzen für die Modernisie-

zung des Landes. Dies verdeutlicht, dass die EU auf der Suche nach neuen Ansätzen zur Kooperation mit Belarus ist, obwohl sich die politische Lage in Belarus nicht zugunsten von Demokratie und Menschenrechten verbessert hat. Das autokratische Regime von Präsident Lukaschenko blieb auch im zurückliegenden Jahr eine Herausforderung für demokratische Akteure in Europa. Es gelang bisher nicht, einen europäischen Ausweg aus dem autokratischen Regime Lukaschenkas zu finden.

Bis zum September 2013 stand Armenien in enger wirtschaftlicher und militärischer Abhängigkeit zu Russland. Dennoch war die politische Führung gleichzeitig darum bemüht, ein gutes Verhältnis zur EU zu entwickeln. Um dies nicht zu gefährden und sich Möglichkeiten der europäischen Kooperation offen zu halten, war Armenien nicht der Zollunion mit Russland beigetreten.⁴ Im Vorfeld des Vilnius Gipfels zur Östlichen Partnerschaft nahm der Druck Moskaus aber zu. Der armenische Präsident Sersch Sargsjan erklärte am 3. September 2013, dass das Land der russischen Zollunion beitreten werde.⁵ Armenien hat eine richtungsweisende Entscheidung für die künftige Entwicklung des Landes getroffen. Die Entscheidung stärkt Moskau bei der Umsetzung seines europäischen Integrationsraums. Das benachbarte Aserbaidschan lebt vom Energiereichtum, steht aber aufgrund des Berg-Karabach-Konflikts mit Armenien in einer sicherheitspolitisch brisanten Lage. Die Unterstützung von Russland, aber auch von anderen internationalen Akteuren bleibt wichtig. Aserbaidschan hat auch deshalb noch keine Entscheidung für einen der beiden Integrationsräume getroffen. Allerdings sind die Beziehungen zu Russland differenzierter. Zudem finden am 9. Oktober 2013 Präsidentschaftswahlen statt, bei denen der Amtsinhaber Aliev sich keine Optionen verbauen will, auch wenn Aserbaidschan ein extrem stark von Präsidenten Aliev dominiertes politisches System ist. In Georgien wäre bisher eine Annäherung an den russischen Integrationsraum undenkbar gewesen. Die Regierung unter der Führung von Präsident Saakaschwili orientierte sich auf einen Beitritt in die westlichen Bündnisse von NATO und EU. Stieß dabei aber nicht auf Zustimmung von den westlichen Bündnispartnern. Bei den Parlamentswahlen im Oktober 2012 verlor die Partei Saakaschwilis ihre Mehrheit. Man muss davon ausgehen, dass Bidsina Iwanischwili auch die Präsidentschaftswahlen am 27. Oktober 2013 für sich entscheidet. Iwanischwili bemüht sich um die Annäherung an Russland, hat aber auch erklärt, dass Georgien weiterhin Teil der europäischen Integration werden möchte. Vieles deutet darauf hin, dass der Präsidentschaftskandidat diesen Kurs fort- und in die politische Praxis umsetzen möchte. Dennoch muss sich die künftige Regierung festigen, damit die EU auf dem Vilnius Gipfel weiterreichende Angebote machen kann.

Die EU setzte für den Vilnius Gipfel die größten Erwartungen an die Transformation und europäische Orientierung der Ukraine und der Republik Moldau. Allerdings verlief die Entwicklung in diesen beiden Staaten sehr wechselhaft. Die Bestrebungen der EU, der Ukraine mit der Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens eine Zusage für die europäische Integration zu geben, scheiterten insgesamt an den Rückschritten in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unter der Regierung Janukowitsch. Besonders sensibel waren Verstöße gegen den Grundsatz freier und fairer Wahlen gemäß den Vorgaben der

4 Iris Kempe: The Eurasian Union and the European Union Redefining their Neighborhood: The Case of the South Caucasus, in: *Caucasus Analytical Digest*, No. 51-52 2013, S. 2-5.

5 Rainer Lindner: Armenia should have aimed for Free Trade Agreement both with the Customs Union and the EU, *panoma.am*, 6. October 2013.

OSZE bei den Parlamentswahlen im Oktober 2012.⁶ Als das größte Problem der Ukraine wird von der EU und einigen Mitgliedstaaten die selektive Justiz der Ukraine bewertet. Verhaftet wurden der ehemalige Innenminister Jirij Luzenko sowie der ehemalige Umweltminister Georgi Filiptschuk wegen Amtsmissbrauch, die aber wieder begnadigt wurden. Noch sensibler ist die Verurteilung der ehemaligen Premierministerin Julia Timoschenko zu sieben Jahren Haft wegen Amtsmissbrauch. Die Freilassung von Timoschenko ist eine der wichtigsten Forderungen der EU, die Beziehungen mit einem Assoziierungsabkommen auszubauen. Der EU-Ukraine-Gipfel im Februar 2013 beschränkte sich auf wenige Stunden. Die EU formulierte drei Voraussetzungen für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens: die Beseitigung der „selektiver Justiz“, Wahlreformen und Justizreformen.⁷ Als in Person greifbares Problem enthalten diese Forderungen die Freilassung Timoschenkos. Im Vorfeld des Gipfels der Östlichen Partnerschaft gelang es unter Verhandlungsführung des ehemaligen polnischen Präsidenten, Alexander Kwaschnewski, und dem ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, Pat Cox, Erfolge zur Freilassung Timoschenkos zu erzielen. Nach den jüngsten Ergebnissen würde Timoschenko das Gefängnis in der Ukraine zum Zweck der medizinischen Behandlung verlassen. Dies würde zwar den Weg zur Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens öffnen. Gleichzeitig wird das Argument Timoschenko aber oftmals überbewertet und verschleiert die Tiefe und den Umfang der Reformfordernisse der Ukraine. Dennoch würde die europäische Verhandlungsoption die Ukraine vom Annäherungsdruck an Russland befreien.⁸

Die Republik Moldau machte Fortschritte, aber auch Rückschritte bei der Transformation. Vor allen in Zeiten von ukrainischen Krisen galt das Land vorübergehend als Vorzeigestaat der Östlichen Partnerschaft. Allerdings trat die moldauische Regierung im März 2013 zurück. Grund dafür waren Unstimmigkeiten in der europäischen Koalition, vor allem aufgrund von Korruptionsvorwürfen in Wirtschaft und Politik sowie ein obskurer Jagdunfall im Dezember 2012 mit tödlichem Ausgang unter Beteiligung von Regierungsmitgliedern. Auch unter dem Handlungsdruck des Vilnius Gipfels gelang es Ende Mai 2013 eine neue pro-europäische Regierungsbündnis aus Liberaldemokraten, Demokraten und einer Fraktion der Liberalen unter der Führung von Ministerpräsident Iurie Leanca aufzustellen. Dennoch waren die erneuten innenpolitischen Instabilitäten ein Indiz für die begrenzte Belastbarkeit der Republik Moldau als europäischer Partner. So bemängelte EU-Kommissar Füle am 3. Oktober in der moldawischen Hauptstadt Chisinau, dass das Land für eine Annäherung an Europa dringend Fortschritte bei der Rechtsreform, dem Kampf gegen die Korruption und der Verbesserung des Geschäftsklimas benötige. Die russische Regierung nutzte diese Instabilitäten bei gleichzeitiger Westorientierung dafür, die russischen Interessen im postsowjetischen Raum deutlich zu machen, indem es am 11. September 2013 ein Importverbot für Wein aus der Republik Moldau erlassen hat. Dies ist das zweite Importverbot innerhalb der letzten Jahre. Offizielle nennt Russland dafür hygienische Bedenken gegen die Qualität des Weins aus Moldau. Eines der ärmsten Länder Europas trifft dieses Exportverbot hart, da 21% der Exporte – und davon überwiegend Wein – nach Russland gingen. Ähnlich Exportverbote hatte Russland früher bereits gegen

6 Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine Parliamentary Elections 28 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 3 January 2013.

7 16th EU-Ukraine Summit: Joint Statement, 6811/13 PRESSE 72 Brussels, 25 February 2013.

8 The EU-Ukraine Summit and Beyond Olga Shumylo-Tapiola Q&A, Carnegie Europe, March 1, 2013.

polnisches Fleisch oder Milch aus Belarus verwendet. Mit diesen handelspolitischen Entscheidungen waren immer politische Motive verbunden.

Die politische Ordnung Gesamteuropas steht vor neuen Herausforderungen. Dabei stehen sich die Euroasiatische Union unter der Führung Russlands und die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union gegenüber. Man ist gut beraten, die Ergebnisse des Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 zu beobachten. Entscheidend ist, ob die EU mit einem Nachbarstaat trotz Mängel in der innenpolitischen Entwicklung ein Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Wenn die Assoziierungsabkommen auf dünnem Eis stehen, muss die Entwicklung in den europäischen Nachbarstaaten umso intensiver geprüft werden. Die EU muss beobachten, ob es Russland gelingt, den Integrationsraum der Euroasiatischen Union territorial auszubauen und strategisch zu vertiefen, ohne dabei eine reine Vormacht auf die Nachbarstaaten auszuüben. Mit besonderem Interesse sollte verfolgt werden, wenn Russland die Beziehungen zur EU nicht mehr bilateral, sondern als Mitglied der Euroasiatischen Union anstrebt. Dies würde die EU vor gänzlich neuen Voraussetzungen stellen.

Weiterführende Literatur

- Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part - Protocol 1 on the establishment of a coal and steel contact group - Protocol 2 on mutual administrative assistance for the correct application of customs legislation - Final Act - Exchanges of letters - Minutes of signing (21997A1128(01) Official Journal L 327).
- Dragneva, Rilka/Katarzyna Wolzuck: Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry, Chatham House briefing paper, August 2012.
- Duleba, Alexander/Andraz Racz/Vera Riackova/Rafal Sadowski: Visegrad 4 the Eastern Partnership: Towards the Vilnius Summit, Visegrad Fund, Bratislava 2013.
- Leonard, Mark/Nicu Popescu: A Power Audit of EU-Russia relations, London: ECFR, 2007.
- Powlownikow, Alexandra: Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive Entwicklungen und Perspektiven, SWP Arbeitspapier FG 5, Nr. 01, 2012.
- Shevtsova, Lila: Russia's Choice: Change or Degradation? In Can Russia Reform? Economic, Political, and Military Perspectives, edited by Stephen J. Blank, Washington, DC: Strategic Studies Institute U.S. Army War College, 2012.