

# 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 belarussischen 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 EU-Mitgliedstaaten, 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.<sup>1</sup>

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 2016 Anzeichen der Erholung und auch der wirtschaftliche Austausch zwischen Russland und einzelnen EU-Staaten, darunter Deutschland, hat wieder zugenommen. Eine Rückkehr zum Stand der Jahre 2012/13 bleibt jedoch unwahrscheinlich.

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland sind gekennzeichnet von vollkommenem Vertrauensverlust, einem tiefen Zerwürfnis über die wünschenswerte Ordnung Europas und der Welt, gegenseitigen Sanktionen sowie politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entflechtungstendenzen. Die Affäre um den im März 2018 im englischen Salisbury mutmaßlich durch russische Geheimdienstakteure vergifteten ehema-

---

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

ligen russischen Geheimagenten Sergej Skripal und seine Tochter sowie die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse zum Abschuss des malaysischen Passagierflugzeugs MH17 haben im Frühjahr 2018 die Situation weiter verschärft. Darüber hinaus ist im letzten Jahr der transatlantische Kontext der EU-Russland-Beziehungen ins Wanken geraten. Die innenpolitische Auseinandersetzung zwischen dem Weißen Haus einerseits und Teilen der amerikanischen Regierung sowie dem US-Kongress andererseits haben die USA von einem verlässlichen Partner zu einem volatilen Akteur im Verhältnis zu Russland werden lassen. Besonders deutlich manifestiert sich das im „Countering America’s Adversaries through Sanctions“-Gesetz, das seit Sommer 2017 in Kraft ist und mit der Washington sich aus der Koordination mit der EU verabschiedet hat. Die Politik des amerikanischen Präsidenten erschüttert darüber hinaus den transatlantischen Zusammenhalt, der für das Auftreten gegenüber Moskau so wichtig ist. Die EU, selbst nach wie vor durch das Erstarken rechtspopulistischer und euroskeptischer politischer Bewegungen intern geschwächt, sieht sich hier großen Herausforderung gegenüber.

### 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 Euro-aidan 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 beanspruche 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 von 1975 sowie der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 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.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> und die Assoziierungsprozesse mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau sind aus dieser Perspektive Teil einer westlichen Gesamtstrategie, die darauf

---

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

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

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 Systemwchelpolitik als unmittelbare Bedrohung und formulieren Gegenstrategien.<sup>4</sup>

### **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 auch 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 und die neue italienische Koalitionsregierung aus Lega Nord und Cinque Stelle 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 eröffnete der russischen Politik ein 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.

---

4 Kontseptsija vnešnej politiki Rossijskoj Federatsii. Utverždenna Prezidentom Rossijskoj Federatsii V.V. Putinyim 30 nojabrja 2016g, statja 26b, abrufbar unter: [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/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).

In Reaktion darauf sehen pro-europäische 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 den französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 wurde diese Spannung besonders deutlich. Die Niederlage der russischen ‚Wunsch kandidatInnen‘ François Fillon und Marine Le Pen war allerdings gleichzeitig ein Rückschlag für Moskau. Präsident Emmanuel Macron machte eine harte Haltung gegenüber Moskau in der Ukrainefrage und die 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, zum Bestandteil seiner pro-europäischen Außenpolitik. Bislang konnte dieses Potenzial jedoch aufgrund der langwierigen Regierungsbildung nach den Bundestagswahlen in Deutschland sowie des sich insgesamt verschlechternden politischen Kontexts (Skripal-Affäre, MH17) kaum genutzt werden.

Auch die EU-Politik Moskaus hat eine starke innenpolitische Dimension. Die Europäische Union dient in Russland bereits seit einigen Jahren als negative Projektionsfläche für Werteverfall und Dekadenz. Dieser antieuropäische Trend hat sich mit der propagandistischen Darstellung der Migrationskrise in den russischen Staatsmedien noch verstärkt. Die russische politische Führung nutzte diese Motive unter anderem auch, um die Wiederwahl Wladimir Putins zum russischen Präsidenten im März 2018 zu sichern. Die konfrontative und antiwestliche Außenpolitik wird in den kommenden Jahren 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 der Europäischen 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**

Tom Casier/Joan DeBardeleben: *EU-Russia Relations in Crisis. Understanding Diverging Perceptions*, New York 2018.

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

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