

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, zunächst eng abgestimmt mit den Vereinigten Staaten von Amerika (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 zur Visaliberalisierung 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 aufgrund des russischen Kriegs im ukrainischen Donbas. 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 zu bündeln und ihre Aufhebung als „Paket“ an die vollständige Implementierung der Minsker Vereinbarungen zu knüpfen. Russland antwortete auf diese Maßnahmen im August 2014 mit einem Einfuhrstopp für bestimmte Gruppen von Lebensmitteln aus EU-Mitgliedstaaten und Einreiseverboten gegen eine Reihe von EU-BürgerInnen. Die gegenseitigen Sanktionen sind seit dem Frühjahr 2014 regelmäßig verlängert worden. Auch nach den ukrainischen Präsidentschaftswahlen im März und April 2019 besteht wenig Hoffnung auf ein Ende des russisch-ukrainischen Konflikts und des Krieges im Donbas, geschweige denn eine Lösung der Krim-Frage.¹

Neben den politischen brachen Ende 2014 auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union ein. Dies lag nicht in erster Linie an den gegenseitigen Sanktionen. Vielmehr stürzte Russland Ende 2014 aufgrund fallender internationaler Rohstoffpreise in eine Rezession, die sich auch auf den Handel mit den EU-Mitgliedstaaten auswirkte. Die Sanktionen verstärkten diese Entwicklung in begrenztem Maße, lagen ihr jedoch nicht zugrunde. Die russische Wirtschaft hat sich seit 2016 auf niedrigem Niveau stabilisiert und auch der wirtschaftliche Austausch zwischen Russland und einzelnen EU-Staaten, darunter Deutschland, hat wieder zugenommen. Eine Rückkehr zum Handelsvolumen der Jahre 2012 und 2013 bleibt 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 politischer und gesellschaftlicher Entfremdung. Russland hat in den vergangenen Jahren seine Beziehungen zu euroskeptischen und anti-europäischen politischen Kräften innerhalb der Europäischen Union systematisch aufgebaut und sich immer wieder in Wahlen und innenpolitische

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

Prozesse in EU-Mitgliedstaaten eingemischt. Auch jüngere Schritte Moskaus im Konflikt mit der Ukraine, wie die verstärkte Einbürgerung von EinwohnerInnen des Donbas seit den ukrainischen Präsidentschaftswahlen im April, oder die Eskalation in der Meerenge von Kertsch im November 2018 sind nicht dazu angetan, Vertrauen wiederherzustellen.

Seit 2016 ist 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. Die Veröffentlichung des „Mueller Reports“ im Mai 2019 zur russischen Einmischung in die US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2016 hat daran nichts geändert, sondern die innenpolitische Auseinandersetzung weiter verschärft. Mit neuen Sanktionsgesetzen hat sich Washington seit dem Sommer 2017 aus der Koordination seiner Sanktionspolitik mit der Europäischen Union verabschiedet. Die Politik des US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump droht darüber hinaus den transatlantischen Zusammenhalt, der für das Auftreten gegenüber Moskau so wichtig ist, zu erschüttern. Die Europäische Union, durch politische Polarisierung intern geschwächt, sieht sich hier großen Herausforderung gegenüber.

Lesarten der Krise

Die Europäische Union und Russland 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 EU-Assoziierungsprozess der Ukraine 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 widerspricht dies dem Geist der Schlussakte von Helsinki von 1975 sowie der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 und unterminiert die europäische Sicherheitsordnung.

Die Annexion der Krim war nur der (vielleicht vorläufige) Höhepunkt einer geopolitischen Konfrontation, die sich seit Anfang der 2000er Jahre herausbildete und 2013 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 zunehmend in der Formulierung von europäischer Politik 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 EU-Mitgliedstaaten, negative Einflüsse aus Russland abzuwehren.

2 Rat der Europäischen Union: Outcome of the Foreign Affairs Council, 7042/16, 14.3.2016; European External Action Service: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Juni 2016.

Die politische Führung Russlands, die 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 Partnerschaft³ 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 internationale Großmacht 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 von 2016 als auch die russische Militärdoktrin identifizieren westliche Systemwechselpolitik als unmittelbare Bedrohung und formulieren Gegenstrategien.⁴

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

Der Niedergang der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland ist mit parallelen internationalen, aber auch innenpolitischen Entwicklungen auf beiden Seiten verwoben. Jeder Versuch, das Verhältnis auf einen konstruktiven Pfad zurückzuführen, 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 Rassemblement National (RN) in Frankreich, die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) oder auch der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán und die italienische Koalitionsregierung aus Lega Nord und Cinque Stelle hingegen kritisieren die europäische Russlandpolitik grundsätzlich. Für sie sind der russische Präsident Wladimir Putin und das politische Regime Russlands mit ihren autoritär-konservativen und nationalistischen Botschaften ein wichtiger politischer Bezugspunkt. 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. So kam es seit 2015 in den internen Auseinandersetzungen um die Zukunft der Europäischen Union zu einer immer engeren, negativ

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

4 Kontseptsija vnešnej politiki Rossijskoj Federatsii. Utverždenna Prezidentom Rossijskoj Federatsii V.V. Putiny 30 nojabrja 2016g, statja 26b, abrufbar unter: 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).

konnotierten Verknüpfung der Debatte über Flucht und Migration mit der Russland-Debatte. Die Europawahl im Mai 2019 hat zwar in einigen EU-Mitgliedstaaten rechtspopulistischen Parteien Siege beschert, ein breiter Rechtsruck blieb jedoch aus. Ob die zahlenmäßig erstarkten rechtspopulistischen Kräfte die Russland-Debatte im neuen Europäischen Parlament entscheidend verändern werden, hängt von ihrer Fähigkeit zur Zusammenarbeit ab. Gerade das Thema Russland trennt jedoch starke europaskeptische Parteien wie die Prawo i Sprawiedliwość (PiS) in Polen und den Rassemblement National in Frankreich.

Pro-europäische Kräfte sehen die Wahrung von Kohärenz gegenüber Russland nicht nur als Feuerprobe für die europäische Außenpolitik, sondern auch als wichtigen Schritt zum Erhalt der krisengebeutelten Union. Bislang ist es gelungen, den Sanktionskonsens aufrecht zu erhalten. Viel wird jedoch weiterhin von der deutsch-französischen Zusammenarbeit und damit auch von den innenpolitischen Entwicklungen in Deutschland und Frankreich abhängen.

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 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. Während die politische Führung sich auf das Jahr 2024 und die Frage der Nachfolge Wladimir Putins zubewegt, nehmen die internen Widersprüche in Russland zu. Bislang zeichnet sich nicht ab, dass Moskau darauf mit einer Öffnung reagiert. Im Gegenteil: Die konfrontative und antiwestliche Außenpolitik wird wahrscheinlich in den kommenden Jahren Legitimations- und Mobilisierungsquelle bleiben.

Fazit und Ausblick

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland bewegen sich auf anhaltend niedrigem Niveau und transzendieren auf beiden Seiten die Grenze zwischen Außen- und Innenpolitik. Internationale Entwicklungen wie der Krieg in Syrien und die Schwächung des transatlantischen Bündnisses seit der Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten tragen zu der komplizierten Gemengelage bei. 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 politische Elite Russlands 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 (Hrsg.): *EU-Russia Relations in Crisis. Understanding Diverging Perceptions*, New York 2018.

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

Kristi Raik/Andras Racz (Hrsg.): *Post-Crimea Shift in EU-Russia Relations. From Fostering Interdependence to Managing Vulnerabilities*, International Centre for Defence and Security, Tallinn 2019.