

Die Europäische Union und Russland

Sabine Fischer

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland erlebten einen Umbruch ins Negative, als 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: Im März 2014 froh sie einen großen Teil der institutionalisierten Kommunikationskanäle ein, suspendierte laufende Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen und einen Vertrag über Visaliberalisierung und erließ restriktive Maßnahmen gegen Akteure 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. Deutschland und Frankreich verhandelten im September 2014 und Februar 2015 mit der Ukraine und Russland die sogenannten „Minsker Vereinbarungen“. Im März 2015 beschloss der Europäische Rat, die restriktiven Maßnahmen im Hinblick auf die Entwicklungen im ukrainischen Donbas zu bündeln und ihre Aufhebung als „Paket“ an die vollständige Implementierung der Minsker Vereinbarungen zu knüpfen. Russland antwortete auf die Sanktionen der EU 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.

Neben den politischen brachen Ende 2014 auch die wirtschaftlichen Beziehungen 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, lagen ihr jedoch nicht zugrunde. Zwischen 2016 und 2020 stabilisierte sich die russische Wirtschaft auf niedrigem Niveau. Der wirtschaftliche Austausch zwischen Russland und einzelnen EU-Staaten, darunter Deutschland, verzeichnete einen Zuwachs. Die Wirkung des durch die Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 ausgelösten, schweren wirtschaftlichen Schocks auf die Volkswirtschaften der EU und Russlands sowie auf die gegenseitigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen ist bislang noch kaum absehbar. Russland hat zusätzlich den Einbruch des internationalen Ölpreises im März 2020 zu verkraften.

Die Außenpolitik von US-Präsident Donald Trump erschüttert seit 2016 den transatlantischen Kontext der EU-Russland-Beziehungen. Washington verabschiedete sich im Sommer 2017 aus der Koordination seiner Sanktionspolitik mit der Europäischen Union. Die neue Gesetzgebung entsprang der parteiübergreifenden Überzeugung im amerikanischen Kongress, den als Putin-Freund geltenden Präsidenten an der einseitigen Aufhebung von gegen Russland gerichteten Sanktionen hindern zu müssen. Sie steht auch dafür, wie außenpolitische Entscheidungen in Washington immer stärker von innenpolitischen Auseinandersetzungen überschattet werden. Donald Trump stellt das transatlantische Bündnis in Frage und arbeitet daran, die USA aus multilateralen Zusammenhängen herauszulösen. Die Covid-19-Pandemie, von der die USA besonders stark betroffen sind,

hat diese Tendenz eher verstärkt als geschwächt. Sie wird sich fortsetzen, sollte Donald Trump die im November 2020 anstehenden Präsidentschaftswahlen für sich entscheiden.

Lesarten einer Beziehung

Aus Sicht der Europäischen Union bleiben die russische Annexion der Krim und der Krieg im Donbas Dreh- und Angelpunkt für die Einschätzung des gegenseitigen Verhältnisses. Moskau weigert sich, die Souveränität und territoriale Integrität seiner Nachbarstaaten zu respektieren. Stattdessen beansprucht es 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 Wahrnehmung Russlands als Sicherheitsrisiko und strategische Herausforderung schlug sich 2016 in den fünf Prinzipien des Europäischen Auswärtigen Dienst für den Umgang mit Russland nieder. Sie sehen neben der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zum Donbas eine Mischung aus Abwehr negativer russischer Einflüsse auf die EU und ihre östliche Nachbarschaft, reduzierter, interessengeleiteter Kooperation mit dem russischen Staat und Engagement mit der russischen Gesellschaft vor.¹ Die fünf Prinzipien bilden seit 2016 den Rahmen für die Russlandpolitik der EU.

In Russland hingegen gilt die Politik westlicher Akteure, allen voran der USA und der NATO, aber auch der EU, als Ursache für die Verschlechterung und schließlich den Zusammenbruch der Beziehungen. Die Politik der östlichen Partnerschaft² und die Assoziierungsprozesse mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau sowie die möglicherweise fortschreitende Erweiterung der NATO nach Osten sind aus dieser Perspektive Teil einer westlichen Gesamtstrategie, die darauf ausgerichtet ist, Russland in seinem eigenen Einflussbereich zu marginalisieren. Der ukrainische Euromaidan in den Jahren 2013 und 2014 wird 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. Sowohl die außenpolitische Konzeption von 2016 als auch die russische Militärdoktrin identifizieren westliche Systemwechselpolitik als unmittelbare Bedrohung und formulieren Gegenstrategien. Die EU wird einerseits als Teil einer feindlichen westlichen Politik wahrgenommen. Andererseits wird sie als Akteur nur sehr begrenzt ernst genommen. Das russische Verständnis internationaler Beziehungen konzentriert sich auf souveräne Nationalstaaten. In einem zunehmend durch Großmacht Konkurrenz geprägten internationalen Umfeld wird der EU als supranationaler Vereinigung kein Platz als maßgeblicher internationaler Akteur eingeräumt. Aus russischer Perspektive werden die internationalen Beziehungen in den kommenden Jahrzehnten von China und

1 Europäischer Auswärtiger Dienst: Remarks by High Representative/Vice President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council, Brussels, 14.3.2016, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/guinea/20031/remarks-hrvp-federica-mogherini-press-conference-following-foreign-affairs-council_en (letzter Zugriff: 14.7.2020).

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

den USA bestimmt werden – die Covid-19-Pandemie hat diese Überzeugung nochmals verstärkt.

Die Russlandpolitik der EU

Der Umschwung in der Russlandpolitik der EU war von Beginn an Gegenstand kontroverser Diskussionen. Besonders europaskeptische Kräfte stellen die Sanktionspolitik der EU grundsätzlich in Frage. Für sie sind der russische Präsident Wladimir Putin und das autoritäre politische Regime Russlands ein wichtiger politischer Bezugspunkt. Das Erstarren dieser Kräfte im Zuge der Flucht- und Migrationskrise 2015 eröffnete der russischen Politik wichtige Möglichkeitsfenster, um Einfluss auf die Innenpolitik von EU-Mitgliedstaaten und innereuropäische Prozesse auszuüben. Nach 2016 kam die Russlanddebatte innerhalb der EU zunächst zum Erliegen. Die interne Krise absorbierte die politische Aufmerksamkeit. Eine offene Auseinandersetzung wurde gemieden, um den Sanktionskonsens nicht zu gefährden.

Im Sommer 2019 kam neue Bewegung in die Beziehungen zwischen der EU und Russland und in die EU-interne Debatte über Russland. Der neue ukrainische Präsident, Wolodymyr Selenski, suchte den Dialog mit Moskau, um die festgefahrenen Donbas-Friedensverhandlungen wieder in Gang zu bringen. Seiner Initiative verdanken sich eine Reihe von Fortschritten, die bis Dezember 2019 im Rahmen des Normandie-Formats und in der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk erzielt wurden.

Im August 2019 rief der französische Präsident Emmanuel Macron die EU dazu auf, die Beziehungen mit Russland neu zu bewerten.³ Seine Initiative entsprang der Überzeugung, es entspreche angesichts des sich verändernden globalen Gleichgewichts nicht den geostrategischen Interessen der EU, Russland weiter in die Arme Chinas gleiten zu lassen. Macrons Initiative stieß in der EU auf ein sehr gemischtes Echo und wurde auch in Moskau nur mit Zurückhaltung aufgenommen. Mit dem Amtsantritt der neuen Europäischen Kommission im Dezember 2019 wäre der Weg für eine breitere europäische Debatte über EU-Außenpolitik einschließlich der Politik gegenüber Russland frei gewesen. Diese wurde jedoch durch den Ausbruch der Covid-19-Pandemie zunächst unterbunden.

Die EU-Politik Russlands

Die Europäische Union dient in Russland bereits seit einigen Jahren als negative Projektionsfläche für Werteverfall, Dekadenz und politische Schwäche. Die russische EU-Politik konzentriert sich seit jeher auf die Beziehungen mit einzelnen Mitgliedstaaten und zeigt wenig Interesse an den EU-Institutionen in Brüssel. Seit dem Bruch 2014 hat Moskau den Kontakt zu europaskeptischen politischen Kräften ausgebaut. Der russische Auslandssender Russia Today und andere russische Medien befördern anti-europäische Botschaften innerhalb der EU. Es existieren zahlreiche Belege für russische Einmischung in Wahlen und andere politische Prozesse in der EU sowie Cyber-Attacken und Operationen russischer Geheimdienste auf dem Boden von EU-Mitgliedstaaten.

Einen neuen Höhepunkt erreichte die negative Darstellung der EU in den ersten Wochen der Covid-19-Pandemie. Die Schließung der Grenzen im Schengen-Raum, die

3 Emmanuel Macron: Ambassadors' conference – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, 27.8.2019, abrufbar unter: <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic> (letzter Zugriff: 14.7.2020).

katastrophale Entwicklung der Epidemie in Norditalien und die Verzögerungen bei der Organisation von Hilfslieferungen innerhalb der EU wurden als weitere Beleg für deren Funktionsunfähigkeit ausgelegt.

Die Verfassungsreform vom Frühjahr 2020 eröffnet Wladimir Putin grundsätzlich die Möglichkeit, 2024 ein weiteres Mal bei den Präsidentschaftswahlen anzutreten und insgesamt bis 2036 im Amt zu bleiben. Sie schreibt darüber hinaus eine Reihe sehr konservativer Werte, vor allem im Bereich Ehe und Familie sowie Genderbeziehungen, in der Verfassung fest, die als Abgrenzung vom „dekadenten Westen“ gelesen werden können. Während die Folgen von Pandemie und Ölpreiseinbruch die wirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Probleme im Land deutlich verschärfen werden, sind vom russischen Staat auch in Zukunft keine Impulse für Reformen oder eine Öffnung hin zu mehr Kooperation mit der EU zu erwarten. Im Gegenteil: Auch wenn die Ressourcen für außenpolitisches Handeln schrumpfen, wird die konfrontative und antiwestliche Außenpolitik wahrscheinlich in den kommenden Jahren Legitimations- und Mobilisierungsquelle für den russischen Staat bleiben. Russlands Engagement in internationalen Konflikten, allen voran Syrien, der Ausbau der Beziehungen zu China und zu anderen Großmächten wie der Türkei oder den BRICS-Staaten – hierzu gehören neben Russland und China noch Brasilien, Indien und Südafrika – sowie die aktivere Politik auf allen Kontinenten werden auch in Zukunft als Beleg dafür dienen, dass Russland also Großmacht westlichen Akteuren mindestens gleichgestellt ist.

Fazit und Ausblick

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland bewegen sich auf anhaltend niedrigem Niveau. 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 europäischer Sicht bleibt Russland gleichzeitig ein wichtiger Akteur, mit dem gemeinsam nach Lösungen für internationale Konflikte gesucht werden muss.

Im Juni 2020 führen die EU-Institutionen eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der fünf Prinzipien durch. Für die Zukunft der europäischen Russlandpolitik werden verschiedene Faktoren zu berücksichtigen sein: Die Umsetzung des Europäischen Green Deal, von Brüssel in engen Zusammenhang mit dem ökonomischen Wiederaufbau nach der Pandemie gesetzt, wird sich maßgeblich auf die Struktur der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Energielieferanten Russland auswirken. Putins Verfassungsreform wird den russischen Autoritarismus weiter verfestigen. Die im November 2020 anstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA werden entscheiden, wie sich der transatlantische Kontext der Beziehungen zu Russland entwickelt. Es fällt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 zu, die Debatte über die weitere Russland-Politik der EU konstruktiv zu begleiten.

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.