

Die Europäische Union und Russland

Sabine Fischer

2020 war ein weiteres annus horribilis in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Der vorsichtige Optimismus nach dem Pariser Treffen des Normandie Formats¹ im Dezember 2019 und der Berliner Libyen-Konferenz im Januar 2020 verflog schnell wieder.

Die Covid-19-Pandemie entfernte die Seiten noch weiter voneinander. Die Grenzen zwischen Russland und dem Schengen-Raum sind bis heute geschlossen. Politische und vor allem gesellschaftliche Kontakte sind erheblich erschwert. Im Frühjahr 2020 waren die Kräfte Russlands und die der EU-Staaten darauf gerichtet, das Virus zu Hause zu bekämpfen und im Ausland gestrandete Bürgerinnen und Bürger zurückzuholen. Aber auch danach gelang es nicht, zu einem gemeinsamen Ansatz für die Bekämpfung der Pandemie zu finden. Der russische Staat baute die Auswirkungen der Pandemie auf die EU rasch in sein Narrativ vom Niedergang Europas ein. Die schlimme epidemische Situation in Norditalien, die Grenzschießungen zwischen EU-Mitgliedstaaten, die Probleme, die Brüssel zu Beginn bei der Koordination einer gemeinsamen Pandemie-Antwort hatte – all das stand von Moskau aus gesehen für die Funktionsunfähigkeit der EU-Institutionen und die nationalen Egoismen der Mitgliedstaaten. Moskau versicherte der eigenen Bevölkerung, die Situation in Russland sei besser und stabiler als „im Westen“ und bekräftigte dies durch medienwirksam inszenierte Lieferungen von Masken und medizinischem Material an einzelne EU-Länder. Im August 2020 verkündete der russische Präsident Wladimir Putin, Russland habe mit Sputnik V weltweit das erste Vakzin gegen das Sars-Cov-2-Virus registriert. Damit schien Russland die westliche Welt im Kampf gegen das Virus endgültig überholt zu haben.

Auch in der EU blickte man sehr kritisch auf die Pandemie-Situation in Russland und auf die russische Covid-19-Politik. Die negative Darstellung der Entwicklung in der EU wurde als Fortsetzung der russischen Desinformationskampagne gedeutet. Die Qualität des russischen Vazins wurde vielfach in Frage gestellt. Gleichzeitig zeigte sich die EU einmal mehr gespalten in Mitgliedstaaten, die die Effizienz der russischen Pandemiepolitik bezweifelten, und solchen, die von ihr überzeugt waren und sie gar als Modell betrachteten. Versuche der Europäischen Kommission, in Russland Interesse an gemeinsamen Forschungsprojekten und Ansätzen zur Pandemiebekämpfung zu wecken, liefen ins Leere.

Der Ausbruch der politischen Krise in Belarus im August 2020 schob einen weiteren Keil zwischen die EU und Russland. Moskau stellte sich hinter Minsk und übernahm auch dessen Behauptung, die Proteste seien ein aus dem westlichen Ausland gesteuerter Umsturzversuch. Anfangs drängte Moskau den belarussischen Präsidenten Aljaksandr Lukaschenko noch zu einem Verfassungsprozess und Neuwahlen, in der Hoffnung, damit seine Ablösung im Amt des Präsidenten herbeiführen zu können. Der belarussische Machthaber entzog sich jedoch dem Moskauer Druck. Die EU wurde, wie Russland auch, vom Ausbruch der Krise in Belarus überrascht. Ihre Einwirkungsmöglichkeiten sind

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die OSZE“ in diesem Jahrbuch.

begrenzt. Anders als in der Ukraine 2013/14 war die EU kein wichtiger Referenzpunkt für die belarussische Opposition. Die Protestierenden forderten vielmehr Neuwahlen und betonten immer wieder ihr Interesse an weiterhin guten Beziehungen zu Russland. Der Europäische Rat verhängte noch im August erste Sanktionen gegen Minsk wegen der brutalen Niederschlagung der Proteste. Zu Beginn hegten manche Akteure in der EU die Hoffnung, mit Russland gemeinsam den Machthaber in Minsk zum Einlenken bewegen zu können. Die frühe Festlegung Moskaus und die weitere Entwicklung sowohl in Belarus, als auch der EU-Russland-Beziehungen machten diese Hoffnungen jedoch bald zunichte.

Dazu trug auch der Fall Nawalny bei. Alexej Nawalny, der wichtigste Führer der außersystemischen Opposition in Russland, brach am 22. August 2020 an Bord eines Fluges von Tomsk nach Moskau zusammen. Nach zwei Tagen in einem Krankenhaus in Omsk wurde er nach Berlin ausgeflogen und in der Berliner Klinik Charité weiter behandelt. Mehrere von der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) anerkannten Testlabore wiesen nach, dass Nawalny mit dem Nervengift Nowitschok angegriffen worden war. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte daraufhin den russischen Staat auf, seiner Verantwortung gerecht zu werden und den Fall aufzuklären. Moskau wies jede Verantwortung für den Anschlag von sich, sprach seinerseits allerlei Verdächtigungen aus (zum Beispiel, dass Nawalny auf dem Weg nach Deutschland vergiftet worden sei) und beschuldigte Berlin, bei der Untersuchung des Falls nicht zu kooperieren. Das Verhältnis zwischen Deutschland und Russland, über Jahrzehnte eine der wichtigsten Säule der russischen EU-Politik, wurde durch die Causa Nawalny zutiefst erschüttert.

Im Frühjahr 2021 kam es zu weiteren bilateralen Krisen zwischen Russland und einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Tschechien gab im April 2021 bekannt, der russische Militärangehörige GRU sei für die Explosion eines Waffendepots in Südmähren im Jahr 2014 verantwortlich gewesen. Ähnliche Vorwürfe wurden im Mai 2021 in Bulgarien erhoben. Prag wies in Reaktion auf die Ermittlungsergebnisse 18 russische Geheimdienstler aus der russischen Botschaft aus. Moskau antwortete mit der Ausweisung von 16 Diplomaten und vier Verwaltungsmitarbeitern der tschechischen Botschaft, die dadurch, anders als die russische Botschaft in Prag, fast ihres gesamten Personals beraubt wurde.

Die Russland-Politik der EU

Die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst hatten bereits im Frühjahr 2020 eine Bestandsaufnahme der „fünf Leitprinzipien der EU im Umgang mit Russland“ (Implementierung des Minsker Abkommens, Stärkung der Resilienz der EU, Ausbau der Beziehungen zur östlichen Nachbarschaft, selektives Engagement mit dem russischen Staat, Ausbau der Beziehungen zur russischen Gesellschaft) angekündigt. Den sogenannten „Mogherini-Prinzipien“ war immer wieder vorgehalten worden, sie stellten keine politische Strategie dar oder seien zu stark auf Resilienz und Sanktionen fokussiert. Diese Kritik äußerte auch der französische Präsident Emmanuel Macron, als er 2019 seine diplomatische Offensive gegenüber Russland begann.

Die Covid-19-Pandemie lenkte jedoch die politische Aufmerksamkeit schnell von der Russland-Debatte ab. Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte sich ins Programm geschrieben, neue Spielräume und Möglichkeitsfenster für das vierte Prinzip, das selektive Engagement mit Russland, zu erkunden. Die politische Krise in Belarus und die Vergiftung Alexej Nawalyns unterliefen auch diese Zielsetzung. Die geplante strategische Debatte über die EU-Politik gegenüber Russland wurde immer weiter aufgeschoben.

Währenddessen verhängte die EU wegen der Vergiftung Alexej Nawalnys weitere Sanktionen gegen hochrangige Vertreter des russischen Staates: Im Herbst 2020 reagierte sie auf den Verstoß gegen die Konvention zur Ächtung von Chemiewaffen. Im Februar 2021 nutzte sie den neu verabschiedeten globalen Sanktionsmechanismus gegen Menschenrechtsverletzungen, um die Verhaftung und Verurteilung Nawalnys zu ahnden. Anfang Februar reiste der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Josep Borrell, mit dem Ziel nach Moskau, den durch die Pandemie unterbrochenen Gesprächsfaden wieder aufzunehmen. Der Besuch geriet zu einem Debakel, als Russland während seiner Gespräche mit Außenminister Lawrow ohne Vorwarnung Diplomaten und Diplomaten aus mehreren EU-Mitgliedstaaten auswies. Dieser Schritt zeigte ein weiteres Mal, dass Moskau an Beziehungen mit den EU-Institutionen in Brüssel kein Interesse hat und sogar versucht, sie aus dem Verhältnis mit den EU-Mitgliedstaaten zu verdrängen. Auch die Eskalation der Situation in Belarus heizte die Spannungen weiter an. Nachdem Belarus im Mai 2021 unter Einsatz eines Kampffjets ein Passagierflugzeug von Ryanair zur Landung in Minsk zwang, um den Blogger und Journalist Roman Protassewitsch und seine Partnerin Sofia Sapega festzunehmen, beschloss der Europäische Rat weitere scharfe Sanktionen gegen Belarus. Bei dieser Gelegenheit wurde auch die strategische Debatte über Russland für den EU-Gipfel am 24./25. Juni 2021 auf die Tagesordnung gesetzt. Das destruktive Verhalten des belarussischen Machthabers einte die EU also sowohl gegenüber Minsk, als auch gegenüber seiner Schutzmacht Russland. Der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell legte Mitte Juni einen Bericht vor, in dem er dem Europäischen Rat die Beibehaltung der fünf Prinzipien empfahl. Angesichts der drastischen Verschlechterung des Verhältnisses plädierte er jedoch für härtere Antworten auf russische Verstöße (push back) und für die gezieltere Einhegung und Begrenzung russischer Politik (constrain).²

Die EU-Politik Russlands

In Russland gibt es keinen ähnlich gelagerten Reflektionsprozess über das Verhältnis mit der EU. Zwei Trends in der russischen Politik sind relevant für die weitere Entwicklung der russischen EU-Politik. Erstens schreitet die Autokratisierung des politischen Systems weiter voran. Bereits die Verfassungsreform von 2020 war dafür ein deutlicher Beleg. Sie eröffnet Wladimir Putin die Möglichkeit, 2024 ein weiteres Mal bei den Präsidentschaftswahlen anzutreten. Sie schreibt eine Reihe sehr konservativer Werte, vor allem im Bereich Ehe und Familie sowie Geschlechterbeziehungen, in der Verfassung fest, die als „Abgrenzung vom dekadenten Westen“ gelesen werden können. Sie erhebt darüber hinaus nationales über internationales Recht und „befreit“ Russland damit von der Umsetzung von Rechtssprüchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und anderer internationaler Rechtsinstanzen. Auf die Verfassungsreform folgten im Winter und Frühjahr eine Serie repressiver Gesetze, die den Spielraum von Opposition und Zivilgesellschaft weiter empfindlich einschränken und die Kontrollmacht des Staates über Medien, Internet und soziale Netzwerke stärken. Parallel dazu kam es ab Januar 2021 zu einer präzedenzlosen Welle von Repressionen. Sie richteten sich gegen die Unterstützerinnen und Unterstützer Alexej Nawalnys, der am 17. Januar 2021 aus Deutschland zurückgekehrt und noch auf der russischen Grenze verhaftet worden war. Sie treffen aber auch weit darüber hinaus Aktivistinnen und Aktivisten, Journalistinnen und Journalisten, und in zunehmendem

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Maße auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger. Ob diese Repressionswelle anhält oder nach der Wahl zur Staatsduma am 19. September abebbt, bleibt abzuwarten.

Zweitens macht sich in außenpolitischen Entscheidungszirkeln, die immer stärker von den russischen Sicherheitskräften dominiert werden, zunehmend isolationistisches Gedankengut breit. Die Unterbrechung von Außenkontakten durch die Pandemie, die Instabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft (Belarus und der Bergkarabach-Krieg im Herbst 2020), die zunehmenden Spannungen mit westlichen Akteuren und schließlich der Sieg des Demokraten Joe Biden bei der Präsidentschaftswahl in den USA – diese Schocks veranlassten seit dem Herbst 2020 viele, laut darüber nachzudenken, ob es für Russland nicht besser sei, sich nach außen abzukapseln. Die fortschreitende Legitimationskrise des russischen Staates und die beschleunigte Autokratisierung verschärfen diesen Trend noch.

Die USA ist zurück - Bedeutung für die EU-Russland-Beziehungen

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten verknüpft sich mit dem neuen US-Präsidenten Joe Biden die Hoffnung auf eine Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen. Aus europäischer Perspektive wäre das ein wichtiger Schritt zurück zu mehr Stabilität und Sicherheit in Europa. Die erste Auslandsreise Joe Bidens führte nach Europa. Bei Gipfeltreffen der G7 und der NATO sowie dem Treffen Bidens mit den Spitzen der EU demonstrierten die westlichen Verbündeten eine neue Einigkeit.³

In Moskau blickt man genau dieser „Wiederbelebung des Westens“ mit Skepsis entgegen. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in den USA wurde mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Wladimir Putin beglückwünschte Joe Biden erst nach mehreren Wochen zum Wahlsieg. Währenddessen kolportierten die staatlich kontrollierten russischen Medien ausführlich die Behauptungen des republikanischen Expräsidenten Donald Trump, die Wahl sei gefälscht und der Wahlsieg Bidens nicht legitim. Zwar einigten die Seiten sich im Februar 2021 schnell und pragmatisch auf die Verlängerung des NEW START Vertrages bis 2026. Die Beziehungen zwischen Washington und Moskau verschlechterten sich jedoch in der ersten Jahreshälfte 2021 erheblich. Die amerikanische Administration verhängte neue Sanktionen gegen Russland. Moskau erklärte die USA (gemeinsam mit Tschechien) im April 2021 zum „unfreundlichen Land“.

Die Begegnung Bidens mit Wladimir Putin in Genf am 16. Juni stand auch für den Beginn einer Neujustierung des Dreiecksverhältnisses zwischen den USA, der EU (beziehungsweise der NATO) und Russland. Die kommenden Monate werden zeigen, ob eine Stabilisierung der Beziehungen auf niedrigem Niveau möglich ist.

Weiterführende Literatur

Fabienne Bossuyt/Peter Van Elsuwege (Hrsg.): *Principled pragmatism in practice: the EU's policy towards Russia after Crimea*, Brill 2021.

Tatiana Romanova/Maxine David (Hrsg.): *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, Routledge 2021.

Sabine Fischer/Ivan Timofeev: *Alternative futures of EU-Russia relations in 2030*, in: EUREN Report 2, November 2020, abrufbar unter: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/2020-11-euren-report> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“.