

# Die EU-Russland-Beziehungen: Rückblick und Ausblick im Zeichen der Ukraine-Krise

Katrin Böttger\*

*„Putin, daran sei erinnert, ist eine Episode. Die Russen sind es nicht. Wenn wir nicht bald wieder einen Gesprächsfaden zu ihnen finden, verlieren wir uns.“<sup>1</sup>*

Die Beziehungen der Europäischen Union und Deutschlands zu Russland sind von herausragender Bedeutung. Diese begründet sich in den zahlreichen (geo-)ökonomischen, (energie-)politischen und kulturellen Verbindungen, die zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Russland existieren. Diese Bedeutung manifestierte sich in den vergangenen Jahren landläufig in dem Begriff der ‚Russia first‘-Politik, die insbesondere von den mittel-osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zuweilen kritisiert wurde.

Aufgrund der Ukraine-Krise sind die EU-Russland-Beziehungen nach schrittweiser Verschlechterung in den Vorjahren heute an einem neuen Tiefpunkt angelangt. Hieraus folgt die Notwendigkeit, die Interessen der Europäischen Union gegenüber Russland und ihre politische Herangehensweise an Russland zu überprüfen. Der Konflikt hat sich an der Konkurrenz zwischen dem EU-Projekt der Östlichen Partnerschaft und dem russischen Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) entzündet. Er gründet aber viel tiefer, unter anderem in Missverständnissen, die in den Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union nach dem Ende des Kalten Krieges aufgetreten sind.<sup>2</sup>

Kein außenpolitisches Thema hat es wie die Ukraine-Krise geschafft, über einen so langen Zeitraum in den Schlagzeilen zu bleiben und Politiker wie Wissenschaftler mit ihren Einschätzungen und ihren Initiativen auf den Plan zu rufen. In Deutschland hat immer die Meinung überwogen, dass Frieden und Stabilität nur mit und nicht gegen Russland möglich seien.<sup>3</sup> Sie kam auch in der von zahlreichen Altpolitikern in der „Zeit“ veröffentlichten Mahnung „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“<sup>4</sup> zum Ausdruck, fand jedoch keine ungeteilte Unterstützung und wurde insbesondere von aktiven Wissenschaftlern mit dem Aufruf „Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung“<sup>5</sup> beantwortet, in dem sie zu einer realitätsbasierten statt illusionsgeleiteten Russlandpolitik aufrufen und Russland als eindeutigen Aggressor identifizieren.

---

\* Dr. Katrin Böttger, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Freien Universität Berlin.

Der Aufsatz ist im Rahmen des Projekts „Die Politik der EU gegenüber Osteuropa und Zentralasien: Schlüsselrolle für Deutschland“ entstanden. Die Autorin dankt Mathias Jopp für wertvolle Anmerkungen und Magdalena Patalong für vielfältige Zuarbeit.

1 Jochen Bittner: Ladet die Russen ein!, in: Zeit Online, 19.6.2014.

2 John Mearsheimer: Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin, in: Foreign Affairs, September/October 2014, S. 1-12; Laure Delcour/Hrant Kostanyan: Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and the consequences for the area that lies in between, Centre for European Policy Studies: CEPS Essay 17/2014.

3 Stefan Meister: Reframing Germany's Russia policy – an opportunity for the EU, European Council on Foreign Relations: Policy Brief, April 2014.

4 Zeit Online: „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“, 5.12.2014.

5 Zeit Online: Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung, 11.12.2014.

So ist aus der Ukraine-Krise, spätestens seit der in der Europäischen Union als völkerrechtswidrig eingestuften Annexion der Krim durch Russland, auch eine tiefe Krise zwischen der Europäischen Union und Russland geworden, deren Entwicklung schon in der zweiten Jahreshälfte 2013 begann.<sup>6</sup>

In Anbetracht der genannten Debatten scheint ein ‚kühler Kopf‘ für die mittel- und langfristige Planung der EU-Russland-Beziehungen aus wissenschaftlicher und politikberatender Perspektive angebracht. Aus diesem Grund ist die Entwicklung der Beziehungen mit diesem zeitlichen Horizont neben der Ukraine-Krise bereits wieder stärker in den Fokus der Analyse gerückt.<sup>7</sup>

Um hierfür Empfehlungen zu geben, ist es lohnend, sich, neben der Genese der gegenwärtigen Krise und der Suche nach den Gründen, auch intensiver mit dem Charakter der EU-Russland-Beziehungen in der Vergangenheit zu befassen, um diese für die Zukunft tragfähiger zu machen.

Ausgangsthese hierbei ist, dass die EU-Russland-Beziehungen konstitutiv für die weitere europäische und weltpolitische Lage sind. Dies liegt darin begründet, dass sich nicht nur die Ukraine-Krise, sondern auch der Bürgerkrieg in Syrien und der Zerfall Libyens sowie die Umsetzung der Ergebnisse der Atomverhandlungen mit Iran nur gemeinsam und nicht gegeneinander lösen lassen. Von der Befriedung der genannten Konflikte würde insbesondere die Europäische Union profitieren – ökonomisch, politisch und in Bezug auf Migrationsfragen. Aus diesem Grund müssen sich die außenpolitisch Verantwortlichen in der Europäischen Union immer wieder darum bemühen, in ihrer Außenpolitik den Dialog mit Russland zu suchen.

Im Folgenden möchte dieser Beitrag deshalb zunächst die bisherigen Beziehungen der Europäischen Union mit Russland und ihre kontinuierliche Verschlechterung nachzeichnen, um dann die aktuellen Konflikte zu analysieren, welche sich um die zwischen der Europäischen Union und Russland gelegenen Staaten drehen. In einem dritten Schritt wird die Vielzahl außenpolitischer Schnittpunkte aufgezeigt. Darauf folgend werden die Politik und Perspektive Russlands in den Blick genommen, da ohne ein Bewusstsein für die russischen Interessen und Perzeptionsmuster jede Suche nach Lösungsansätzen ins Leere läuft (viertens). Fünftens und abschließend werden Lösungsansätze für die Gestaltung der Beziehungen aus europäischer Sicht entwickelt.

## Die bisherigen EU-Russland-Beziehungen

Blickt man zurück auf die letzten 25 Jahre der EU-Russland-Beziehungen,<sup>8</sup> so lassen sich diese grob in drei Phasen einteilen. Die erste Phase umfasst die erwartungsvollen

6 Siehe auch: Michael Roth: EU-Erweiterungspolitik – Stabilitätsanker oder enttäuschte Hoffnung? Wie wir die Dynamik des Erweiterungsprozesses bewahren, in diesem Band, S. 193-203, hier S. 199-200; einzelne, auch Völkerrechtler, sprechen von einer Sezession oder von einem völkerrechtswidrigen Akt, aber keiner Annexion. Vgl. Gabriele Krone-Schmalz: Auf den Westen ist kein Verlass, in: Cicero Online, 5.3.2014; Reinhard Merkel: Die Krim und das Völkerrecht. Kühle Ironie der Geschichte, in: faz.net, 7.4.2014.

7 Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern. „Kooperative Konfrontation“ als Richtschnur über den Riga-Gipfel hinaus, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 43/2015.

8 Exemplarisch Heinz Timmermann: EU-Russland: Hintergründe und Perspektiven einer schwierigen Beziehung, in: *integration* 2/2008, S. 159-178; Heinz Timmermann: Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden?, in: *integration* 4/2002, S. 297-310; Heinz Timmermann: Die Europäische Union und Rußland – Dimensionen und Perspektiven der Partnerschaft, in: *integration* 4/1996, S. 195-207; Wladimir Korowkin: Zerfall der Sowjetunion und Europäische Gemeinschaft, in: *integration* 1/1992, S. 36-41.

1990er Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion mit dem Selbstverständnis einer „komplementären Interessenlage“<sup>9</sup>, als deren Höhepunkt der Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der Europäischen Union und Russland gilt, bis hin zur Lösung der Kaliningrad-Problematik im Jahr 2002 angesichts der EU-Osterweiterung. Darauf folgte eine Phase der schleichenden Verschlechterung der Beziehungen, welche auf politischen Umständen, aber auch unterschiedlichen Perzeptionen beruhte.<sup>10</sup> In dieser Phase haben sich die beiden Seiten teils unbewusst voneinander abgewandt, wie die rückläufige Unterstützung der russischen Zivilgesellschaft seitens der Europäischen Union beispielhaft zeigt.<sup>11</sup>

Durch die sich seit Mitte 2013 anbahnende Ukraine-Krise<sup>12</sup> sind auch die EU-Russland-Beziehungen in eine tiefe Krise geraten, deren Ende zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar ist. Vielmehr ist aus heutiger Sicht zu befürchten, dass der Konflikt im Osten der Ukraine zu einem ‚frozen conflict‘ oder sogar erneut aufflammen wird.

In den erwartungsvollen 1990er Jahren waren die gemeinsamen Interessen der Europäischen Union und Russlands sowie die große Interdependenz noch deutlicher zu erkennen und wurden auch als Leitmaxime für die Politik genutzt. Prinzipiell sind sie weiterhin bekannt und werden auch immer wieder als Argument für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit herangezogen. Erschwert wurde die Situation aber dadurch, dass sich die Vorstellungen von einem „Gemeinsamen Europäischen Haus“<sup>13</sup> immer mehr auseinander bewegten und zugleich konkretisierten sowie die Ansicht vorherrschte, dass die beiden Integrationsprojekte Europäische Union und EAWU inkompatibel seien.<sup>14</sup>

Eine im Rahmen der Ukraine-Krise wiederholt geäußerte These lautet, dass die bisherigen EU-Russland-Beziehungen von einem einseitigen europäischen Integrationsverständnis geprägt waren. In jedem Fall scheint aber offensichtlich, dass es ihnen an einem Austausch der Interessen beider Seiten, der zu einer gemeinsamen Politik mit gemeinsamen Zielen hätte führen können, gefehlt hat.

Trotz der tiefen Krise in den Beziehungen bleiben viele Sachverhalte, die noch in den 1990er Jahren große Hoffnungen geweckt hatten, wie die geografische Nähe sowie die wirtschaftliche und energiepolitische Interdependenz, weiter bestehen und müssen in die Politik der Europäischen Union gegenüber Russland einfließen. Bislang vermischt die europäische Politik gegenüber Russland jedoch unter anderem transformations-, integrations- und außenpolitische Elemente. Wenngleich sie alle in die Politik der Europäischen Union gegenüber Russland einfließen, wäre es doch hilfreich, diese konzeptionell voneinander zu trennen. Ein Element könnte eine unilaterale außenpolitische Strategie oder Doktrin für alle östlichen Nachbarn inklusive Russland sein. Hier ist seit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 jedoch nicht viel geschehen. Dies könnte sich aber im Rahmen des von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicher-

9 Timmermann: Die Europäische Union und Rußland, 1996, S. 196.

10 Timmermann: EU-Russland, 2008, S. 159.

11 Stefanie Schiffer/Thomas Vogel: Kommentar: Die EU vernachlässigt die Förderung der russischen Zivilgesellschaft, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Russland, 14.4.2014.

12 Shaun Walker: Ukraine's EU trade deal will be catastrophic, says Russia. Kremlin claims neighbouring state faces financial ruin and possible collapse if integration agreement goes ahead, in: The Guardian, 22.9.2013.

13 Timmermann: EU-Russland, 2008, S. 169; Friedrich-Ebert-Stiftung: The EU and the East in 2030. Four Scenarios for Relations between the EU, the Russian Federation, and the Common Neighbourhood, 2014.

14 Štefan Füle: Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership, SPEECH/13/687.

heitspolitik, Federica Mogherini, initiierten strategischen Reflexionsprozesses mit dem Ziel der Entwicklung einer globalen EU-Strategie bis Juni 2016 ändern.<sup>15</sup>

Die EU-Russland-Beziehungen sind durch das PKA geregelt, welches seit 1994 in Kraft ist. Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen wurden beim EU-Russland-Gipfel 2008 in Chanty-Mansijsk eröffnet. Das Ziel eines neuen, umfassenderen Abkommens sollte sein, einen Rahmen zu bieten für die im Vergleich zu den frühen 1990er Jahren intensivere Kooperation zwischen der Europäischen Union und Russland. Hierzu sollten rechtlich bindende Absprachen in allen Bereichen der Zusammenarbeit zählen, wie zum Beispiel politischer Dialog, Freiheit, Sicherheit und Justiz, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Forschung, Bildung, Kultur, Handel, Investitionen und Energie.

Ein wichtiger Grundpfeiler für die EU-Russland-Beziehungen der vergangenen Jahre waren die EU-Russland-Gipfel, da sie die gegenseitigen Beziehungen in den Fokus rückten und das Potenzial für neue Weichenstellungen in den Beziehungen boten, welches jedoch in den letzten Jahren immer weniger genutzt wurde. Während einige Themen von der aktuellen politischen Lage abhängig waren, wie zum Beispiel der Konflikt in Syrien, haben sich andere über die Jahre auf der Agenda gehalten. Hierzu zählen die Verhandlungen über die Visafreiheit, die insbesondere Russland sehr am Herzen liegt, sowie energiepolitische Fragen, die aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten für beide Seiten von großer Bedeutung sind. Russland ist der größte Energielieferant der Europäischen Union und Deutschlands. Die Öl- und Gasexporte machen 70 Prozent der gesamten russischen Exporte aus.<sup>16</sup> Die Frage der Visafreiheit wurde in der Europäischen Union jedoch vor allem mit der Instabilität im Nordkaukasus abschlägig beantwortet.<sup>17</sup> Andere Themen, wie der Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO), kamen zu einem erfolgreichen Abschluss und konnten von der Agenda gestrichen werden.<sup>18</sup>

Beim Blick auf die zentralen Themen der EU-Russland-Beziehungen wird deutlich, dass die Prioritäten – Visaliberalisierung auf russischer Seite, Liberalisierung des Energiemarktes auf Seite der Europäischen Union – gänzlich andere sind und für den jeweils anderen nicht nur einen geringen Stellenwert haben, sondern sogar Widerständen begegnen. So gibt es entgegen der Lippenbekenntnisse wenige tatsächlich gemeinsame Ziele. Auch der schon genannte Syrien-Konflikt ist ein Beispiel hierfür, wobei dieser noch stärker die Konfliktlinien zwischen Russland und den USA betrifft.

Der letzte EU-Russland-Gipfel vor dem offenen Ausbruch des Ukraine-Konflikts fand im Juni 2013 in Jekaterinburg statt. Er zeichnete sich wiederum durch sehr unterschiedliche Interessen und Interessengebiete aus und wird als pragmatisch charakterisiert.<sup>19</sup> Rückblickend wirken die Beteiligten jedoch eher resigniert, da sie in den ihnen jeweils wichtigen Bereichen keine Fortschritte erzielten.

Der zweite EU-Russland-Gipfel des Jahres 2013 sollte ursprünglich im Dezember in Brüssel stattfinden. Er wurde aufgrund der Ukraine-Krise auf den Januar 2014 verschoben

15 Europäischer Auswärtiger Dienst: Global Strategy to steer EU external action in an increasingly connected, contested and complex world, 30.6.2015.

16 Siehe auch Kirsten Westphal: Russlands Energielieferungen in die EU. Die Krim-Krise: Wechselseitige Abhängigkeiten, langfristige Kollateralschäden und strategische Handlungsmöglichkeiten der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 11/2014.

17 Michael Emerson: The Boston Marathon and the Visa Negotiations between the EU and Russia: Time to get real and positive, Centre for European Policy Studies: CEPS Commentary, 8.5.2013.

18 Jewgenija Seleznjowa: EU-Kommission verzögert Visafreiheit mit Russland, in: Russia Beyond The Headlines, 20.12.2013.

19 Roman Goncharenko: EU und Russland setzen auf Pragmatismus, in: Deutsche Welle, 4.6.2013.

und in seinem zeitlichen Umfang gekürzt. Die Stimmung während dieses Gipfels erreichte angesichts einer Vielzahl von Streitpunkten ein Tief, vor allem durch die russische Unterstützung des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad und die fehlenden Fortschritte bei den Verhandlungen zur Visafreiheit auf EU-Seite. Insbesondere dominierte die Ukraine-Krise die Debatte, für deren Entstehen manche EU-Offizielle schon zu diesem Zeitpunkt Russland mitverantwortlich machten.<sup>20</sup>

Allerdings kam es beim Gipfel selbst nicht zu Streitigkeiten hierüber. Vielmehr wurden die Östliche Partnerschaft und Möglichkeiten der wirtschaftlichen Kooperation zwischen der Europäischen Union und Russland diskutiert.<sup>21</sup> Darüber hinaus wurde vereinbart, dass Wirtschaftsexperten beider Seiten die Auswirkungen des Tiefen und Umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Ukraine (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) auf den Handel der Ukraine mit Russland analysieren und Möglichkeiten einer gemeinsamen Freihandelszone eruieren.<sup>22</sup> In der Folge einigen sich die Europäische Union, Ukraine und Russland im September 2014 darauf, die Implementierung des DCFTA um 15 Monate zu verschieben.

Der nächste Gipfel war für Juni 2014 in Sotschi geplant, wurde aber aufgrund der Entwicklungen in der Ukraine-Krise, insbesondere der Annexion der Krim durch Russland, von Seiten der Europäischen Union abgesagt. Ihre Vertreter erklärten, auf unbestimmte Zeit keine bilateralen Gipfeltreffen mehr abhalten zu wollen.<sup>23</sup> Auch wenn diese Reaktion verständlich ist, beraubt sich die Europäische Union hiermit einer Möglichkeit zum Dialog mit Russland, der gerade in einer Krise essenziell ist.

Neben den Beziehungen zur Europäischen Union als Ganzes haben sich die Beziehungen Russlands zu den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren auch durch den Konflikt zwischen der NATO und Russland über die US-amerikanische und NATO-Raketenabwehr in den mittel-osteuropäischen Staaten verschlechtert und wurden negativ beeinflusst.<sup>24</sup> Die Pläne der USA und der NATO aus den 2000er Jahren sahen den Aufbau von Raketenabwehrsystemen gegen Nordkorea und Iran unter anderem in Polen und Tschechien vor und wurden von Russland als gegen sich gewendet angesehen. Hier wären ein besserer Informationsaustausch und eine stärkere Kooperation mit Russland wünschenswert gewesen.

### **Der Konfliktherd ‚Zwischeneuropa‘**

Wie sich zuletzt am Beispiel der Ukraine zeigte, dreht sich der zentrale Konflikt zwischen der Europäischen Union und Russland um die Entwicklung ‚Zwischeneuropas‘, das heißt die Entwicklung in den zwischen der Europäischen Union und Russland gelegenen Staaten. In der Vergangenheit war man hier, so im Fall der Kaliningrad-Frage im Zuge der EU-Osterweiterung, noch zu einer gütlichen Einigung gelangt.<sup>25</sup> Hierbei ging es um die Regelung des russischen Transitverkehrs durch Litauen und Polen, der für die Einwohner

20 Martin Böhne: Kein Abendessen mit Putin, in: Tagesschau.de, 28.1.2014.

21 Georgi Gotev: Spirit of ‚détente‘ prevails at EU-Russia summit, in: EurActiv, 29.1.2014.

22 Konrad-Adenauer-Stiftung: Fortschritt oder Stillstand? Zum Stand und zur Zukunft der europäisch-russischen Zusammenarbeit. Ergebnisse des 32. EU-Russland-Gipfels in Brüssel, Länderbericht, Januar 2014.

23 Europäischer Rat: Restriktive Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Krise in der Ukraine, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (letzter Zugriff: 2.6.2015).

24 Michael Paul: Raketenabwehr: Probleme und Chancen für die Nato-Russland-Beziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 35/2012.

25 Spiegel Online: EU-Erweiterung: Kaliningrad-Frage gelöst, 11.11.2002; Iris Kempe/Andreas Heindl: Kreml ante portas. Die direkte Nachbarschaft der erweiterten EU mit Russland, Centrum für angewandte Politikforschung: CAP-News, 17.5.2004.

des geografisch von Russland isolierten und ab 2004 von EU-Mitgliedstaaten umgebenen Oblasts von großer Bedeutung ist.

Neben der Ukraine-Krise gibt es weitere Konflikte in der Region der Östlichen Partnerschaft, an denen Russland beteiligt ist, so in Georgien mit Abchasien und Südossetien, in der Republik Moldau mit Transnistrien und auch in der Region Bergkarabach, die Streitpunkt zwischen Armenien und Aserbaidschan ist. Im letzten Fall sind der Europäischen Union eine gute Verhandlungsführung und eine Berücksichtigung russischer Interessen in vorausschauender Weise zu bescheinigen.

Die Ukraine-Krise hat gezeigt, dass innerhalb der Europäischen Union ein gestiegenes Interesse besteht, den Staaten der Östlichen Partnerschaft nicht nur attraktive Kooperationsangebote zu machen, sondern sie aufgrund eigener EU-Interessen aktiv einzubinden und zu unterstützen. So hat die Ukraine-Krise auf besondere Weise verdeutlicht, dass sich die Europäische Union und Russland in der gemeinsamen Nachbarschaft in einer akuten Phase der politisch-strategischen und wirtschaftlichen (siehe EAWU) Integrationskonkurrenz befinden.

### Die aktuellen weltpolitischen Schnittpunkte: Iran, Syrien, Libyen

Die Konflikte um Iran, Syrien und Libyen sind nur die aktuellsten Belege dafür, dass neben den USA die Europäische Union und Russland wichtige weltpolitische Akteure sind und Russland als strategischer Partner für die Beilegung internationaler Krisen dringend benötigt wird.<sup>26</sup> Russlands relativ geringer Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt von rund 3 Prozent<sup>27</sup> (im Gegensatz zu den USA mit rund 20 Prozent,<sup>28</sup> der Europäischen Union gut 18 Prozent<sup>29</sup> und China gut 15 Prozent<sup>30</sup>) ist nicht ausreichend erklärungskräftig, um die geopolitische Bedeutung des Landes zu ermessen. Russland ist mehr als eine Regionalmacht. Als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als große Militär- und Nuklearmacht und normalerweise auch in der G8 bleibt es von herausragender außenpolitischer Bedeutung.

Aktuellstes und erfolgreichstes Beispiel einer gemeinsamen Konfliktlösung sind die E3+3-Verhandlungen (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und China, Russland, USA) mit Iran zur Beilegung des Atomstreits, bei dem nach dem Etappenerfolg vom 2. April 2015 in Lausanne<sup>31</sup> am 14. Juli 2015 eine Einigung auf einen umfassenden gemeinsamen Aktionsplan erzielt wurde, bei dessen Aushandlung Russland als eines der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle spiel-

26 Westphal: Russlands Energielieferungen in die EU, 2014.

27 Statista: Russland: Anteil am kaufkraftbereinigten globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2004 bis 2014, abrufbar unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/171872/umfrage/anteil-russlands-am-globalen-bruttoinlandsprodukt-bip/> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

28 Statista: USA: Anteil am kaufkraftbereinigten globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2004 bis 2014, abrufbar unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/166810/umfrage/anteil-der-usa-am-globalen-bruttoinlandsprodukt-bip/> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

29 Statista: Europäische Union & Euro-Zone: Anteil am kaufkraftbereinigten globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2004 bis 2014, abrufbar unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/249045/umfrage/anteil-der-europaeischen-union-eu-am-globalen-bruttoinlandsprodukt-bip/> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

30 Statista: China: Anteil am kaufkraftbereinigten globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2004 bis 2014, abrufbar unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167632/umfrage/anteil-chinas-am-globalen-bruttoinlandsprodukt-bip/> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

31 Oliver Meier/Moritz Pieper: Russland und der Atomkonflikt mit Iran. Kontinuitäten und Brüche bei den russischen Interessen im Zeichen der Ukraine-Krise, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 38/2015.



te.<sup>32</sup> Andere gemeinsame Projekte zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit der Europäischen Union beziehungsweise NATO liegen hingegen aufgrund des Ukraine-Konflikts auf Eis.

Bezüglich der Reaktionen auf den Bürgerkrieg in Syrien vertritt Russland den Standpunkt, dass das Problem im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gelöst werden muss, wenn militärisch Macht ausgeübt werden soll.<sup>33</sup> Während die USA ein militärisches Eingreifen erwägen, konzentrieren sich die Maßnahmen der Europäischen Union auf ein Aussetzen der bilateralen Kooperationsprogramme und Sanktionen.

## Die Interessen Russlands und die innenpolitische Debatte

Um nicht an der viel gestellten Frage ‚Was denkt Putin?‘<sup>34</sup> zu scheitern, soll es in diesem Abschnitt vor allem vertieft um die russischen Interessen gehen, wie diese in den außenpolitischen Doktrinen der letzten Jahre formuliert wurden und sich aufgrund ökonomischer Interdependenzen ergeben. Dies ist erforderlich, da die russische Außenpolitik auch weiterhin häufig sehr holzschnittartig dargestellt wird, wenngleich sie viel komplexer und pluralistischer ist, als dies der öffentliche Diskurs in der Europäischen Union widerspiegelt.<sup>35</sup>

Beim Blick auf die außenpolitischen Konzeptionen Russlands der Jahre 2008 und 2013<sup>36</sup> fallen im Jahr 2013 die Antarktis als neuer Interessenbereich, die Betonung der Bedeutung der Ukraine, der BRICS-Staaten<sup>37</sup> und der EAWU auf, mit dem Ziel, damit eine Verbindung zwischen Europa und dem asiatisch-pazifischen Raum zu schaffen. Der Zusammenarbeit mit der NATO wird hingegen eine geringere Bedeutung zugemessen. Insgesamt wird im außenpolitischen Konzept von 2013 noch deutlicher, dass Russland eine führende Rolle im internationalen System einnehmen möchte, sowohl durch ‚hard power‘ als auch ‚soft power‘.

Die Transformationsprozesse in den osteuropäischen Staaten (Orangene Revolution in der Ukraine, Rosenrevolution in Georgien) haben die Machthaber in Russland verunsichert, die ähnliche Entwicklungen im eigenen Land vermeiden wollen. Zugleich hatte die Zahl der zivilgesellschaftlichen Proteste in Russland zugenommen, unter anderem gegen die Abholzung des Chimki-Waldes in der Nähe von Moskau zum Bau einer Autobahn nach St. Petersburg.<sup>38</sup> Die Innenpolitik Russlands muss daher als ein zentraler Einflussfaktor für die politischen und militärischen Aktivitäten in der Außenpolitik Russlands gesehen werden.

32 Deutsche Welle: Russia's Lavrov to join Iran nuclear talks, 12.7.2015.

33 Dmitri Trenin: The Mythical Alliance: Russia's Syria Policy, Carnegie Moscow Center: The Carnegie Papers, Februar 2013.

34 Siehe auch das Zitat „Wir wissen nicht was in Putins Hirn vorgeht.“ Vgl. Manfred Sapper/Volker Weichsel: Pyrrhus aus Petersburg, Editorial, in: Osteuropa 1-2/2015, S. 3-4, hier S. 3.

35 Stefan Meister: EU-Russia Relations and the Common Neighborhood: The Ball is on the EU's Side, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP Analyse 7/2013, S. 11.

36 Außenministerium der Russischen Föderation: Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation, Dresdener Studiengemeinschaft Sicherheitspolitik: DSS-Arbeitspapiere 92/2008; Außenministerium der Russischen Föderation: Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation, 18.2.2013.

37 Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

38 Spiegel Online: Russland: Medwedew stoppt umstrittenen Autobahnbau, 26.8.2010.

Die Zustimmungsraten zu Wladimir Putin waren bis November 2013 auf 61 Prozent gesunken und liegen heute wieder bei rund 80 Prozent.<sup>39</sup> Auch der Beitritt der Krim zu Russland erhält kontinuierlich über 80 Prozent Zustimmung in Umfragen bei der russischen Bevölkerung.<sup>40</sup> Diese Zahlen sind jedoch nicht gleichzusetzen mit Unterstützung der russischen Bevölkerung für einen offiziellen Krieg in der Ukraine. So besagt eine repräsentative Umfrage des Levada-Centers in Russland, dass die Unterstützung für einen offiziellen Krieg mit der Ukraine von 74 Prozent im März 2014 auf 44 Prozent im Februar 2015 gesunken ist.<sup>41</sup>

### Lösungsansätze für die künftige Gestaltung der EU-Russland-Beziehungen

Jegliche Lösungsansätze für die weitere Gestaltung der Beziehungen müssen auf der Erkenntnis aufbauen, dass sich Russland nicht, wie Anfang der 1990er Jahre noch gehofft, Schritt für Schritt in eine Demokratie, wie wir<sup>42</sup> verwandelt. Frühere Politikansätze vermischten außenpolitische Ziele und integrationspolitische Instrumente wie die vier gemeinsamen Räume. Die damit verbundenen Kooperationsangebote zielten auf ein solches, sich entsprechend den Erwartungen wandelndes Russland ab, das sich jedoch bislang nicht in diese Richtung entwickelt hat.<sup>43</sup> Zu klären ist die Frage, wie eine Politik gegenüber Russland ausgestaltet werden kann, ohne demokratische Bewegungen und die Zivilgesellschaft in Russland aus den Augen zu verlieren oder nicht mehr zu unterstützen, weil die russische Regierung die ausländische Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren verbietet.

Lösungsansätze müssten auf zwei Ebenen entwickelt werden: Zum einen sollte die Europäische Union ihre Interessen gegenüber den östlichen Nachbarn definieren (Außenpolitik, Sicherheit, Energieversorgung). Auf dieser Grundlage kann sie eigene Ziele und Regeln für die EU-Russland-Beziehungen entwickeln. Nur wenn sie eigene mittel- und langfristige Interessen formuliert, kann sie sich um deren Durchsetzung bemühen und reagiert nicht mehr nur ad hoc.<sup>44</sup> Dies bedarf der Politisierung der EU-Außenpolitik, die über das Mogherini-Papier vom 19. Januar 2015 hinausreichen muss, in dem als wichtigstes Interesse Russlands, neben der Aufhebung der Sanktionen, die Wiedereinführung eines EU-Russland-Dialogs genannt wird.<sup>45</sup> Ein wichtiges Element der Debatte über die Ausgestaltung der EU-Politik gegenüber Russland ist die Auseinandersetzung mit den Differenzen zwischen den ökonomischen und energiepolitischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Einstellung bezüglich Kooperation oder Konfrontation mit Russland.

39 Levada-Center: Approval of Vladimir Putin, abrufbar unter: <http://www.levada.ru/eng/> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

40 Levada-Center: Ukraine, Crimea and the Sanctions, abrufbar unter: <http://www.levada.ru/eng/ukraine-crimea-and-sanctions> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

41 Levada-Center: The Ukraine Crisis, abrufbar unter: <http://www.levada.ru/eng/ukraine-crisis> (letzter Zugriff: 8.6.2015); Газета Коммерсантъ: Граждане РФ не видят целей Луганской и Донецкой республик (Kommentar: Russische Bürger sehen nicht den Zweck der Republiken Lugansk und Donezk, eigene Übersetzung), abrufbar unter: <http://www.kommersant.ru/doc/2552583> (letzter Zugriff: 8.6.2015).

42 Timmermann: EU-Russland, 2008, S. 160.

43 Timmermann: Die Europäische Union und Rußland, 1996, S. 205.

44 Meister: EU-Russia Relations and the Common Neighborhood, 2013, S. 11.

45 Rat der Europäischen Union: Issues Paper on relations with Russia. Foreign Affairs Council of 19 January 2015, abrufbar unter: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf> (letzter Zugriff: 12.5.2015); Kadri Liik: The real problem with Mogherini's Russia paper, European Council on Foreign Relations: Commentary, 20.1.2015; EurActiv: Mogherini: Russia is no longer the EU's strategic partner, 2.9.2014.



Zum anderen müsste die Europäische Union wieder den Dialog über die Gestaltung der Beziehungen mit Russland suchen und darüber, welche Prioritäten künftig gesetzt werden sollen. Hierzu wäre eine Wiederaufnahme der EU-Russland-Gipfel unerlässlich. Hierbei müssten auch die zahlreichen eingefrorenen Konflikte in der Region angegangen und nicht wie in der Vergangenheit aus Östlicher Partnerschaft und EU-Russland-Beziehungen ausgeklammert werden.<sup>46</sup> Deshalb sollten diese Gipfel auch unabhängig von der aktuellen Lage in der Ukraine, in der das Minsk-II-Abkommen von beiden Seiten fortgesetzt gebrochen wird, wieder aufgenommen werden, da sie eine Gelegenheit zur Verständigung über die Überwindung der Krise bieten. Insbesondere Brücken zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Universitäten und Vereinen sollten nicht zurückgefahren, sondern eher noch verstärkt werden, um den Faden der vertrauensvollen Zusammenarbeit zu einem schnellstmöglichen Zeitpunkt wieder aufnehmen zu können. Hierzu zählt allerdings auch die grundsätzliche Bereitschaft auf europäischer Seite, gegenüber Russland Visaerleichterungen beziehungsweise Visafreiheit einzuführen, sobald die russischen Behörden die notwendigen Standards hierfür einhalten.<sup>47</sup>

Die Europäische Union müsste sich intensiver mit der EAWU und möglichen Überschneidungen sowie Kooperationsmöglichkeiten befassen, um zumindest im Bereich des Handels die Konfrontation hinter sich zu lassen.<sup>48</sup> Dies würde dem Verständnis folgen, dass die Europäische Union ihre Nachbarn nicht vor die Wahl eines Entweder-oder, das heißt entweder Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union oder mit Russland, stellt.<sup>49</sup> Auch wenn Verhandlungen zu Wirtschaftsthemen zwischen der Europäischen Union und Russland in der Vergangenheit mühsam waren,<sup>50</sup> wäre anzunehmen, dass dies technisch durch den Umstand erleichtert wird, dass die EAWU sich die Europäische Union als strukturelles Vorbild gewählt hat. Prämisse wäre, dass bei der Kooperation WTO-Regeln beachtet werden.

Eine erste Bewährungsprobe hierfür ist der Umgang mit dem DCFTA, dessen Umsetzung im trilateralen Einverständnis zwischen der Europäischen Union, der Ukraine und Russland zunächst um ein Jahr verschoben wurde. Bei der Frage, ob die Umsetzung nochmals verschoben wird, gilt es von Seiten der Europäischen Union einen ‚kühlen Kopf‘ zu bewahren und nicht automatisch dem ukrainischen Wunsch, gegenüber Russland eine starke Haltung zu zeigen, Folge zu leisten. Auch wenn das DCFTA einen sehr wichtigen Schritt für die ukrainische Annäherung an die Europäische Union darstellt, könnte die Ukraine durch das Präferenzabkommen vom April 2014 schon heute von vergleichbaren Vorteilen des Freihandels profitieren, wenn sie die dafür auf ihrer Seite notwendigen Reformen umsetzen würde.

In Bezug auf die Kooperation zwischen der Europäischen Union und der EAWU könnte auf erste Erfahrungen mit den vier gemeinsamen Räumen zu Beginn der 2000er Jahre zurückgegriffen werden. Diese zielen auf eine vertiefte Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und

46 Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung: Über den Tag hinaus denken. Optionen für den Umgang mit einem zunehmend unberechenbaren Nachbarn, Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse, Oktober 2014.

47 Meister: EU-Russia Relations and the Common Neighborhood, 2013, S. 12.

48 Alexander Libman: Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – einen Versuch wert, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 62/2015.

49 Deutsche Welle: Merkel dampens eastern states' hopes for EU membership, 21.5.2015.

50 Susan Stewart: Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – zurzeit nicht sinnvoll, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 61/2015.

Kultur ab. Bei den 2003 begonnenen Verhandlungen, die 2008 aufgrund der Georgien-Krise suspendiert wurden, waren allerdings wenige Fortschritte erzielt worden. Um künftig erfolgreicher zu verhandeln, müssten sich die Europäische Union und Russland verstärkt über die jeweiligen Anreize für eine Zusammenarbeit verständigen. Zudem müsste die Europäische Union bei ihrer strategischen Planung die Interessen Russlands berücksichtigen. Hier wäre es sinnvoll, wenn die Europäische Kommission auf die EAWU zugehen würde. Dies könnte auch dazu beitragen, in einem zweiten Schritt das politische Klima zu verbessern.<sup>51</sup> Verhandlungen zum Beispiel über ein gemeinsames Handelsabkommen würden mehrere Jahre dauern, sodass es umso wichtiger wäre, mit diesen bald zu beginnen. Von einem solchen Abkommen könnte die europäische Wirtschaft in großem Maße profitieren.

Auch andere Bereiche wie Terrorismusbekämpfung, Energie- und Klimapolitik sowie die Bewältigung der zahlreichen Krisen im Nahen Osten bieten sich als Kooperationsfelder an.

Um schrittweise ein Klima des Vertrauens wieder herstellen zu können, wäre es zudem denkbar, einen gemeinsamen EU-Russland-Außenministerrat einzurichten, der zum Beispiel zweimal jährlich tagt und Themen europäischer Sicherheit aber auch Fragen zur Entwicklung im Nahen Osten gemeinsam behandelt. Dies wäre auch eine Lehre aus den Disputen aufgrund der NATO-Raketenabwehr.<sup>52</sup>

Dass die Europäische Union die Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahren immer weniger unterstützt hat,<sup>53</sup> fällt ihr jetzt auf die Füße. Sie sollte sich trotz der widrigen politischen Umstände in Russland und trotz des aktuellen Konflikts bemühen, die Unterstützung wieder zu erhöhen.

Eine weitere Möglichkeit, die EU-Russland-Beziehungen in Bezug auf ihren größten Konflikt, den Umgang und die Einbindung von Zwischeneuropa, zu gestalten, wäre die Einführung trilateraler Dialogforen EU-Russland-Ukraine oder zunächst Deutschland-Russland-Ukraine, um die Gesprächskanäle auf zivilgesellschaftlicher Ebene wieder zu öffnen. Diese könnten die Annäherung pflegen und würden es künftig ermöglichen, Krisen schneller zu erkennen oder vielleicht sogar zu vermeiden.

51 Evgeny Vinokurov: From Lisbon to Hanoi: the European Union and the Eurasian Economic Union in Greater Eurasia, in: Kadri Liik (Hrsg.): Russia's „Pivot“ to Eurasia, London 2014, S. 56-61, hier S. 59.

52 Siehe den Abschnitt „Die bisherigen EU-Russland-Beziehungen“.

53 Schiffer/Vogel: Die EU vernachlässigt die Förderung der russischen Zivilgesellschaft, 2014.