

## Analyse

# Die EU, Russland und die gemeinsamen Nachbarn

Arkadij Mosches, Helsinki

## Zusammenfassung

Die EU unterhält eine strategische Partnerschaft mit Russland und will mit den Nachbarstaaten im Osten privilegierte Beziehungen unterhalten. Zunehmend kollidieren die Interessen Russlands und der EU im Nachbarschaftsraum. Moskau wertet die Nachbarschaftspolitik als Versuch, Russland aus der Region zu drängen und reagiert allergisch auf Demokratisierung. Doch wäre es falsch, wenn die EU ihr Engagement in diesem Raum verringert. Brüssel muss bereit sein, mehr Verantwortung zu übernehmen. Priorität sollten Demokratie und Marktwirtschaft, nicht aber eine geopolitische Umorientierung der Region haben. So könnten die Nachbarländer ihre Verbindungen mit Russland aufrechterhalten. Und Russland könnte der EU nicht länger unterstellen, eine Politik nach den Regeln des Nullsummenspiels zu betreiben.

## EU und Russland – Konkurrenten in der GUS?

Die Europäische Union steht in Bezug auf ihre unmittelbaren östlichen Nachbarn vor einer doppelten Herausforderung. Sie möchte einerseits mit den benachbarten postsowjetischen Staaten privilegierte Partnerschaften aufbauen, die es in Zukunft ermöglichen sollen, die heutigen Trennlinien zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der EU allmählich aufzuweichen. Dadurch könnten die postsowjetischen Staaten teilweise in den europäischen Wirtschafts- und Politikraum integriert werden. Voraussetzungen hierfür sind langfristige Stabilität, Systemtransformation sowie die Übernahme der so genannten europäischen Werte durch die Nachbarstaaten.

Die Herangehensweisen von EU und Russland an diesen gemeinsamen Nachbarschaftsraum sind nicht einfach nur verschieden, sondern sie kollidieren direkt. Russland ist bestrebt, seine dominierende Stellung in der Region zu behalten und den Austritt ehemaliger Sowjetrepublik aus seiner Einflussphäre und deren Aufbau enger Beziehungen zu der EU zu verhindern. Entsprechend kritisch reagierte Moskau auf Initiativen der EU, welche die Sicherheit an ihren Grenzen erhöhen sollen. Insbesondere die ENP wird als ein Versuch gewertet, Russland zurückzudrängen und zu isolieren. Mit dieser Haltung kann die Europäische Union nicht einverstanden sein, insbesondere wenn Russland direkten wirtschaftlichen und politischen Druck auf seine Nachbarn auszuüben versucht.

Eine Erhöhung des Drucks in der russischen Politik führt jedoch nicht zwangsläufig zu mehr Effektivität. Janukowitsch wurde nicht Präsident der Ukraine. Woronin dagegen wurde für eine zweite Amtszeit gewählt. Die Ukraine kontrolliert noch immer ihre Gaspipeline-Infrastruktur. Es gibt auch keinen Fortschritt bei der Bildung einer russisch-belarussischen Union. Im Jahr 2005 begann Russland nach

mehrjähriger Verzögerung mit dem Abzug aus seinen Militärbasen in Georgien.

Für diese mangelnde Durchsetzungskraft Russlands gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste Faktor ist offensichtlich die abnehmende Attraktivität einer engen Integration mit Russland und die Verschlechterung des Images Russlands im so genannten Nahen Ausland. In den letzten Jahren ist Russland beim Wirtschaftswachstum im postsowjetischen Raum nicht mehr führend, weder beim Wachstumstempo noch bei der Qualität. Die sozialen Übel Russlands, einschließlich der Bedrohung durch den Terrorismus, sind bekannt. Millionen von Arbeitsmigranten, die nach Hause zurückkehren, machen aus ihrem Ärger keinen Hehl, wenn sie in Kontakt mit Russlands korrupten Rechtsschutzorganen kommen. Russland verfügt nur über eine mäßige ideelle Anziehungskraft. Die Motivation in den Nachbarstaaten geht nur selten über den wirtschaftlichen Nutzen hinaus. Doch um auf Dauer eine dominierende Stellung aufzubauen, reicht das nicht.

## Das postimperiale Syndrom

Noch ist es zu früh, von Russlands Bereitschaft zu sprechen, die Unmöglichkeit seines Unterfangens anzuerkennen, seine dominierende Stellung im postsowjetischen Raum zu bewahren. Aber das Umdenken hat begonnen. Präsident Vladimir Putin räumte im März 2005 in Erevan ein, dass die GUS zur zivilisierten Auflösung geschaffen worden sei und beendete damit die Diskussion über die Zukunft der Gemeinschaft. Dieser Prozess hat bereits einen Punkt erreicht, an dem Russland es ablehnt, all seinen bisher geltenden Verpflichtungen nachzukommen. Heute kümmert sich Russland nicht mehr darum, woher die früheren Sowjetrepubliken die Mittel nehmen, um die höheren Energiepreise zu bezahlen und ob diese Preiserhöhung nicht zur Lähmung ihrer Ökonomien führt. Moskau

ist nicht mehr darum besorgt, ob die Schließung des russischen Marktes für Moldowa, das fast ausschließlich nach Russland exportiert, nicht zur sozialen und wirtschaftlichen Destabilisierung des Landes führt. Russland misst den abnehmenden Sympathien in diesen Ländern offenbar keine Bedeutung bei. So begreifen und verhalten sich postimperiale Länder, die vom nationalen Egoismus getrieben sind, aber keine neoimperialen oder gar unveränderliche imperialen Staaten, die das Ziel verfolgen, ihre alte Einflussosphäre zurück zu gewinnen.

Ein solches Russland stellt Europa vor eine doppelte Herausforderung. Der Übergang Russlands in das postimperiale Stadium führt einerseits zu mehr und nicht zu weniger Konflikten in der Region, da Russland weniger geneigt sein wird, die Interessen und Wünsche der Partner zu berücksichtigen. Diese Konflikte kann die EU nicht einfach ignorieren. Es ist nur schwer vorstellbar, dass es sich die EU – bei allen Schwierigkeiten im Verhältnis zu Minsk – erlauben könnte, einer Einstellung der Gaslieferung an Belarus untätig zuzusehen. Andererseits müsste in dem Maße, wie Russland seinen Verpflichtungen in der Region weniger nachkommt, jemand anderes diese in einer Übergangszeit auf sich nehmen. Anders ausgedrückt, wenn die EU keine Verschlechterung der Lage in Moldowa zulassen will, muss der Wein, der nicht länger nach Russland exportiert werden kann, auf die europäischen Märkte gelangen. Andernfalls sind derartige Appelle an Russland nicht gerechtfertigt.

### Eine neue Politik für Europa?

Heute ist die EU nicht in der Lage, auch nur auf eine dieser Herausforderungen angemessen zu reagieren. Da die EU kein einheitlicher geopolitischer Akteur ist, muss sie sich heute damit begnügen, Erklärungen abzugeben. Die Bereitschaft und die Fähigkeit Brüssels aber, die wirtschaftliche Verantwortung tatsächlich auf sich zu nehmen, lassen zu wünschen übrig. In dieser Situation kann die EU in vielen Fällen nur hoffen, dass das Konfliktniveau der russischen Politik in diesem Raum nicht über das zulässige Maß hinausgeht und dass sie nicht zu schnell in die Angelegenheiten dieser Region hineingezogen wird.

Ein Ausweg wäre möglicherweise, die Prioritäten der EU in dieser Region anders zu definieren und die Politik entsprechend zu ändern. Früher wurde der Schutz der EU-Länder vor den weichen Sicherheitsgefährdungen, die von dieser Region ausgehen könnten, in den Vordergrund gestellt. Da die östlichen Nachbarn der EU – im Vergleich mit dem Balkan oder Nordafrika – jedoch bei weitem nicht die ärmste Region im Umfeld der EU sind und außerdem ein Teil des Problems wie der Migrationsdruck de facto durch Russland gelöst wird, wäre ein minimales Engagement ausreichend

gewesen. Aber heute muss die Aufgabe viel ambitionierter gestellt werden. Wenn es die EU nicht schafft, eine erfolgreiche innere Transformation des Raumes zu gewährleisten, werden die Herausforderungen wahrscheinlich zunehmen.

Das Ziel der EU-Politik im gemeinsamen Nachbarschaftsraum sollte die erfolgreiche Transformation der Staaten zu Marktwirtschaft und Demokratie sein. Das würde die Abhängigkeit dieser Länder von äußerer Hilfe bei der Lösung ihrer eigenen Probleme verringern. Wenn man an diesem Ziel konsequent festhält und sich nicht mit Treueschwüren der lokalen Eliten auf die „europäische Option“ zufrieden gibt, wird sich die Chance ergeben, einerseits tatsächlich Änderungen zu erreichen, andererseits die Befürchtungen Russlands etwas zu mildern, die EU wolle unter dem Deckmäntelchen der Reformrhetorik in Wirklichkeit einen geopolitischen Vorteil erzielen.

### ENP – ein individueller Zugang

Die Behandlung der Länder sollte möglichst individuell sein, wie es bereits heute in den Länderplänen der ENP vorgesehen ist. Die bei den Reformen weiter fortgeschrittenen Länder dürfen nicht zu Geiseln von Paketlösungen werden.

Die Umgestaltung der *Ukraine* hat entscheidende Bedeutung für den gesamten gemeinsamen Nachbarschaftsraum und für Russland. Sie könnte ein Vorbild dafür werden, was Reformen bewirken können. Die EU sollte weiterhin einen intensiven Erfahrungsaustausch mit der Ukraine pflegen. Außerdem sollte die EU sich weiter darum bemühen, die rechtstaatlichen Prinzipien in der Ukraine zu verankern, das Land beim Kampf gegen Korruption, bei der Ausbildung neuer Eliten und der Stärkung der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Bisher war die Ukraine nur mäßig erfolgreich. Da die Ukraine bestrebt ist, die Zusammenarbeit mit der EU in jeder erdenklichen Weise zu vertiefen, könnte auf sie die Politik der Konditionalität angewendet werden. Im Idealfall sollte sich diese Politik bis auf die Mikroebene erstrecken. Wenn ihr Land Forderungen der EU erfüllt auch sollten die einfachen Bürger darauf vertrauen können, dass dies positive Auswirkungen auf ihr eigenes Leben hat. So sollte etwa eine entsprechende Neuordnung des Justiz- und Rechtssystems im Gegenzug den visa-freien Besuchsverkehr mit der EU ermöglichen. Die Unterstützung der Ukraine bei der Einführung energiesparender Technologien könnte die Energiesicherheit des Landes erhöhen. Eine weitere mögliche Richtung der EU-Politik wäre, die Rolle der Ukraine als Transitland für Energieträger aus Zentralasien und dem Kaspiraum aufzuwerten.

Eine konstruktive Zusammenarbeit der EU mit *Belarus* wird, solange Aljaksandr Lukaschenka an der

Macht ist, wenn überhaupt nur außerordentlich beschränkt möglich sein. Brüssel verfügt praktisch über keine politischen Instrumente, um auf die Situation im Land Einfluss nehmen zu können. Konstruktive Tagungsordnungspunkte zu entwickeln ist äußerst schwierig, solange im offiziellen Minsk proeuropäische Bestrebungen fehlen. Und die Verhängung von Wirtschaftssanktionen führt kaum zum Ziel, wie die Praxis zeigt. Deshalb sollte die Aufgabe der EU-Politik gegenüber Belarus vorerst darin bestehen, die Verbindung zur belarussischen Bevölkerung und zu den nichtstaatlichen Organisationen aufrechtzuerhalten sowie den Informationsstand der Bevölkerung über die Regeln und Prinzipien der EU zu verbessern. Die EU könnte ein spezielles Programm entwickeln, um die Kontakte in den Bereichen Information, Bildung und humanitärer Hilfe zu intensivieren. Die Bewohner von Belarus müssen erkennen können, dass für sie wie für andere europäische Völker die Tür zur EU offen steht. Längerfristig sollte die EU bereit sein, dem Land ein Transformationsprogramm anzubieten und dieses auch zu unterstützen – sobald die entsprechenden Voraussetzungen existieren. Im Moment ist es wichtig, öffentlich und deutlich das Verhältnis Europas zur Unabhängigkeit Belarus' und zu der periodisch auftauchenden Idee eines Referendums über den faktischen Beitritt Belarus' zu Russland zu formulieren.

Gegenüber *Moldowa* sollten die sozioökonomische Entwicklung und die Festigung der Staatlichkeit im Zentrum stehen, wobei die Bekämpfung der Korruption die vordringlichste Aufgabe ist. Wenn es gelingen würde, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in dem von Chişinău kontrollierten Teil zu verbessern, entstünden auch im international nicht anerkannten Transnistrien größere Anreize für eine Vereinigung. Andernfalls wäre die Teilung des Landes praktisch unüberwindbar.

Die Staaten des *Südkaucasus* – darin unterscheiden sie sich vom westlichen Teil der GUS – sind bisher noch weit von einer Stabilisierung der Lage entfernt, insbesondere angesichts der ungelösten ethnischen Konflikte in der Region. Formal ist bis zum möglichen Türkei-Beitritt sogar ihr Status als Nachbarn der EU nicht erfüllt. Deshalb sollte die EU in ihrer Politik für den Kaukasus die Erfahrungen berücksichtigen, die sie bereits vor der Einführung der ENP in der

Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Ländern gesammelt hat. Der Dialog und eine selektive, projektbezogene Zusammenarbeit wären hier möglich, die Einführung eines Transformationsprogramms wird jedoch noch lange undenkbar sein.

### Beitrittsperspektive und Kooperation mit Russland

Solange die EU ihre Aufnahmefähigkeit für neue Mitglieder nicht überdenkt, ist eine Beitrittsperspektive für die Länder dieses Raums nicht aktuell. Jedoch wäre es falsch und sogar gefährlich, den Ländern, die Reformerfolge vorzuweisen haben, ein für allemal diese Möglichkeit zu verwehren. Das gilt vor allem für die Ukraine. Die Erweiterung war bisher das erfolgreichste Instrument, um die Interessen der EU an ihren östlichen Grenzen zu wahren. Und es gibt allen Grund anzunehmen, dass dieser Mega-Anreiz auch bei der Ukraine und Belarus funktionieren könnte.

Die EU sollte einer Zusammenarbeit mit Russland bei der Transformation in diesem Raum möglichst aufgeschlossen gegenüberstehen. Das ist im Rahmen der bestehenden regionalen Kooperationsforen möglich, wo es um Infrastruktur- und Energieprojekte geht. Der fundamentale Gegensatz in der Demokratiefrage wird sich nicht vermeiden lassen. Moskau ist momentan nicht an einer tief greifenden Demokratisierung der Region interessiert. Das könnte nämlich dazu führen, dass das europäische Demokratiemodell auch in Russland diskutiert würde, was den Machterhalt gefährden könnte.

Falls Russland einmal seine Haltung zur EU überdenken sollte und zur „europäischen Option“ zurückkehren würde, indem es sich dem europäischen Integrationsraum öffnet, wird sich das Klima im gemeinsamen Nachbarschaftsraum deutlich verbessern. Da dies in absehbarer Zeit jedoch undenkbar ist, wird die EU im gemeinsamen Nachbarschaftsraum immer wieder auf die direkte Opposition Russlands stoßen. Die EU hat jedoch keine Wahl. Ohne tief greifende demokratische Reformen wird es keine echte Transformation der Länder in dieser Region geben. Und ohne ihre Transformation kann die Europäische Union langfristig nicht sicher sein, dass an ihren Grenzen starke, stabile und zuverlässige Partnerstaaten liegen.

*Aus dem Russischen von Corina Alt, Berlin*

#### Über den Autor

Dr. Arkadij Mosches (1967) ist Leiter des Programms „Russland-EU“ des Finnischen Instituts für Internationale Beziehungen, Helsinki. Der vorliegende Text ist die stark gekürzte Version des Artikels „Priorität gesucht. Die EU, Russland und die gemeinsamen Nachbarn“, der in der Zeitschrift „Osteuropa“, Nr. 2007, Nr. 2–3 „Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn“ abgedruckt ist, die gerade erscheint.

#### Lesetipps

S. Fischer: Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft, Berlin: SWP Dezember 2006 (= Stiftung Wissenschaft und Politik. DIIPS. SWP Studie S 34), 32 S.

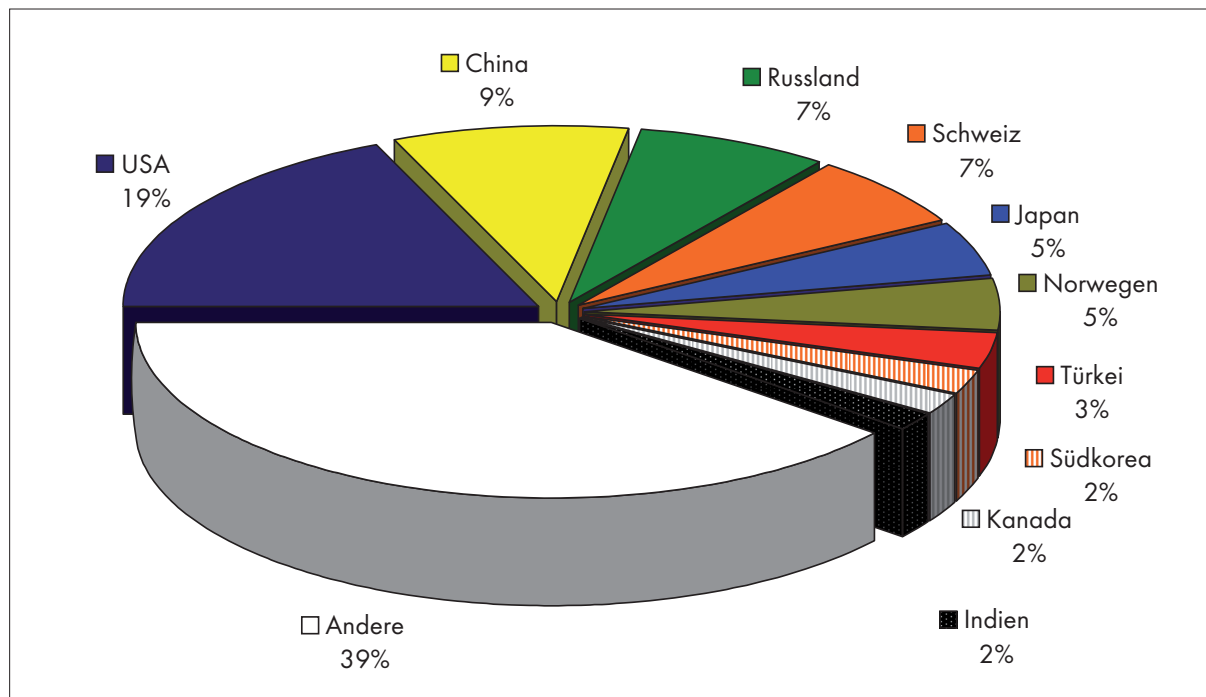
C.R. Saivet: Making the Best of a Bad Hand: An Assessment of Current Trends in Russian Foreign Policy, in: Post-Soviet Affairs, 22.2006, Nr. 2, S. 166–188.

## Dokumentation

# Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der EU 2005–2006

Zusammengestellt von Jan Brüning, Bremen

## Die zehn wichtigsten Handelspartner der EU 2005



## Haupthandelspartner der EU 2005

### Die zehn wichtigsten Handelspartner der EU 2005

Land	Mio Euro	%
USA	414.714	18,5%
China	209.894	9,4%
Russland	163.211	7,3%
Schweiz	148.334	6,6%
Japan	116.906	5,2%
Norwegen	101.261	4,5%
Türkei	75.341	3,4%
Südkorea	53.456	2,4%
Kanada	40.855	1,8%
Indien	40.021	1,8%
Andere	873.898	39,1%
<b>Gesamt</b>	<b>2.237.891</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113440.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf)