

Analyse

Russland und die Europäische Union – Eine Beziehung voller Missverständnisse

Galina Michaleva, Moskau/Bremen

Zusammenfassung

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten haben ziemlich lange gebraucht, um ihre Ziele und Interessen in Bezug auf Russland zu formulieren. Die EU war zu sehr mit eigenen Problemen beschäftigt, vor allem mit ihrer Erweiterung nach Osten. An Russland war Brüssel nur insofern interessiert, soweit es um Sicherheitsfragen und um einen möglichen Widerstand gegen die Osterweiterung ging. Dabei schnitt Russland in den Augen der EU im Vergleich mit der sozialistischen Sowjetunion bis heute besser ab: eine direkte militärische Bedrohung geht von ihm nicht aus. Für den Westen vermengte sich das „russische Risiko“ mit den globalen Herausforderungen, die Russland ebenso betreffen wie den Westen. Bei den Planungen für Russland steht nach wie vor an erster Stelle der Wunsch, auf die russische Transformation in einer Weise gestaltend einzuwirken, dass ein vertragsfähiger Partner im Wirtschaftsbereich (vor allem in der Energiewirtschaft), aber auch bei Fragen der Ökologie, der nuklearen Sicherheit und des Kampfes gegen das internationale Verbrechen entsteht.

EU und Russland: eine Geschichte der Missverständnisse

Das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Russland war von Anfang an durch Missverständnisse geprägt. Angefangen mit dem „Washingtoner Konsensus“ über die „Vereinbarung über Partnerschaft und Zusammenarbeit“ zwischen Russland und der EU bis zu den beiden letzten strategischen Dokumenten – die 1999 verabschiedete „Gemeinsame Strategie der EU für Russland“ und die „Mittelfristige Strategie der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU (2000–2010)“ – fußten die gegenseitigen Beziehungen auf dem Prinzip des „Zerrspiegels“. Die Bewertung der Transformation in Russland durch die EU spiegelte Wünsche und nicht Tatsachen wider, trotz vieler kritischer Anmerkungen:

- Strategien wie auch konkrete Programme wurden nach diesen fehlerhaften Zielvorgaben entwickelt;
- Strategien wurden erst *post factum* korrigiert, als es wirklich nicht mehr möglich war, die Augen davor zu verschließen, dass die Entwicklung Russlands falsch eingeschätzt worden war;
- konkrete Programme traten gewissermaßen „phasenverschoben“ in Kraft und waren stets auf die abgelaufene Transformationsetappe ausgerichtet.

Die Ziele und der EU und die Ziele Russlands

Die Ziele Russlands und der EU unterschieden sich aber von dem Moment an, in dem die Strategien formuliert wurden, deutlich, was auch in den Dokumenten erkennbar ist.

Für die EU sind die erklärten Hauptziele: Förderung der Demokratie, Integration Russlands in einen ein-

heitlichen Wirtschafts- und Sozialraum, Kooperation, um angesichts der allgemeinen Herausforderungen für den Kontinent (Terrorismus, Migration usw.) Stabilität und Sicherheit in Europa und jenseits seiner Grenzen zu erhöhen. Die Förderung der Demokratie ist offiziell ein zentrales Element von TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States); praktisch aber nimmt die Finanzierung von Programmen für eben dieses Ziel nur geringen Raum ein. So wurden in den Jahren 1991–1999 im Rahmen von TACIS nur 240,58 Mio. Euro oder 5,8% hierfür ausgegeben; in dieser Summe sind auch noch die institutionellen Ausgaben enthalten. Hilfe jeder Art wird durch EU-interne Probleme (Bürokratisierung, die nicht-öffentliche Verteilung von Projekten, mangelnde wirksame Kontrolle) erschwert. Offensichtlich stimmt die Rhetorik, die den Stellenwert von Fortschritten bei der Demokratisierung unterstreicht, nicht mit der Realität überein.

Für Russland sind sowohl die erklärten wie auch die tatsächlichen Ziele die wirtschaftliche Modernisierung des Landes und das Erreichen von Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt. Die Haltung gegenüber dem Westen war unklar und inkonsistent. Das „postsowjetische Syndrom“ drückte sich einerseits in imperialer Rhetorik und der Verkündung entsprechender Ziele aus, andererseits wurde jegliche westliche finanzielle Unterstützung angenommen. Bedeutsam ist, dass Russland nicht die Absicht hatte (und auch nicht imstande war), die unterschriebenen Vereinbarungen zu erfüllen, und dass der Westen dies auch nicht einforderte.

Demokratie – ein marginales Thema?

Der Westen als Ganzes wie auch die EU, verfolgte ein breites Spektrum von Zielen. Sie bestand auf

der Lösung von prioritären Fragen (Sicherheit, Energie-sektor), aber auch von lokalen, aber relevanten Fragen (Transitvisum für das Gebiet Kaliningrad). Die Transformation hin zur Demokratie war allerdings zweitran-gig. Die EU wie der Westen insgesamt gaben sich mit Deklarationen oder mit Imitationen demokratischer Praxis zufrieden. Um in das System der internationalen Netze von „isomorphen“ Normen und Institutionen (formal ist die Gewaltenteilung vorhanden, Prinzipien des Rechtstaates und der Menschenrechte werden de-klariert) eingebunden zu werden, sind wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kooperation bei der kollektiven Sicherheit ausreichend: Das Land wird als gleichberech-tigter internationaler Partner angesehen.

Während der gesamten Ära Jelzin wurde die Demo-kratisierung in strategischen Dokumenten nicht ange-mahnt, und in der Praxis der Geldgeber sind Demo-kratisierungsprogramme von geringer Bedeutung. Der Westen geht von der Vorstellung aus, dass sich Russland im Großen und Ganzen in Richtung Demokratie be-wegt, und dass Programme, die zur Angleichung der wirtschaftlichen Bedingungen dienen, die Grundlage hierfür schaffen. Interne russische Konflikte werden nicht als Defekte des Systems angesehen, sondern bestenfalls als Abweichungen vom allgemeinen Kurs der Transformation zu Marktwirtschaft und Demokratie, daher haben sich grundlegende Dokumente und Pro-gramme trotz der anfänglich (relativ) scharfen Reaktion auf den Tschetschenienkrieg wenig geändert.

Der Vergleich der „Gemeinsamen Strategie der EU für Russland“, die 1999 verabschiedet wurde, mit der „Mittelfristigen Strategie für die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU (2000–2010)“ lässt den Schluss einer asymmetrischen Partnerschaft zu: Aus den Dokumenten geht hervor, dass die Ziele der beiden Seiten divergieren, dass sie unrealistisch sind und dass man sich missversteht. Die Politik der EU gegenüber Russland ist in eine Falle geraten: in der Implementierung hat sich die Politik verändert, obwohl Namen und Terminologie in den Dokumenten gleich geblieben sind.

Russland und die EU: die Praxis der Zusammenarbeit

In der Praxis hat die Durchsetzung von Prinzipien wie Demokratie, die Diffusion von Regierungs- und Ge-schäftspraktiken natürlich ihre Grenzen. Die Realität des politischen Lebens und die Regeln der Zusammenar-beit zwischen politischen und wirtschaftlichen Ak-teuren erlauben nur teilweise die Umsetzung der zum „Import“ vorgeschlagenen Normen und Institutionen. Man verwendet sie zur äußerlichen Zusammenarbeit, bei Kontakten mit ausländischen politischen oder wirt-

schaftlichen Partnern. Zu einem Umbruch der inneren Verhältnisse kommt es aber nicht. Die Forderungen nach „Demokratisierung“ bleiben nur eine rhetorische Figur. Was die Hilfe bei der Demokratisierung betrifft, hat die EU also völlig rational gehandelt, indem sie nur minimale Mittel für diese Programme zur Verfügung stellte. Auswärtige Akteure können nur marginalen Einfluss auf politische Prozesse innerhalb des Landes ausüben. Die Ressourcen werden von den nationalen Eliten umverteilt, die sich dabei nach den örtlichen politischen Bedingungen richten.

Hemmnisse auf dem Weg zur Partnerschaft waren auch mit der geänderten internationalen politischen Großwetterlage verbunden. In erster Linie betrifft dies die Zusammenarbeit mit der islamischen Welt, darunter auch die Beziehungen zu den in Europa lebenden Muslimen und die Bestrebungen der Türkei, der EU beizutreten. Zweitens geht es um praktische Fragen des Kampfes gegen den Terrorismus. Zu guter Letzt sind es auch die Folgen der Osterweiterung der EU. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit Russlands mit der EU hat nach Meinung von Experten jetzt eine Grenze erreicht.

Der politische Dialog geht bis heute von der „Prä-sumtion demokratischer Erklärungen“ Russlands aus. Erst vor vergleichsweise kurzer Zeit, während Putins zweiter Amtszeit und nach dem konsequenten Abbau aller demokratischer Institution in Russland unter dem Vorwand des Kampfes gegen den Terrorismus, haben europäische Politiker ernsthaft begonnen, Be-sorgnis über die autoritären Tendenzen in Russland auszudrücken. Man muss allerdings berücksichtigen, dass die strategischen Ziele Europas und der EU auch in Zusammenarbeit mit autoritären Staaten erreicht werden können.

Zusammenarbeit auf der Mikroebene: politische Trends in den Regionen

Greifbar wird die Zusammenarbeit von Europäi-scher Union und russischen Stellen auf der Ebene der Regionen. Wenn wir aber die Mechanismen der Kooperation mit europäischen wirtschaftlichen und politischen Akteuren und die konkrete Projekte in den Regionen analysieren, die mit der Unterstützung von TACIS und politischen Stiftungen auf der Mikroebene durchgeführt werden, erhalten wir überzeugende Belege dafür, dass die Ressourcen der EU von den regionalen und lokalen Eliten dazu verwendet werden, um ihre Machtpositionen zu verstärken und die eigene Ressourcenbasis zu erweitern.

In diesem Kontext spielt der Typ der wirtschaftli-chen Entwicklung der Region, der Grad der Abhängig-keit vom Zentrum und die politischen Charakteristika – das heißt, Existenz oder Nichtexistenz von konkur-

rierenden Elitengruppen – praktisch keine Rolle. Auch die strategische Orientierung der regionalen Eliten hat keine Bedeutung, gleichgültig ob die Eliten auf eine Verbesserung des Investitionsklimas (Nowgorod, Perm) oder auf die Ausweitung der Kooperation über die Grenze hinweg (Karelien) orientiert sind, oder ob es überhaupt keine Pläne zur Etablierung von Kontakten gibt (Saratow), sei es, dass die Elite bloß auf die bewusste Verwendung demokratischer Rhetorik setzt (Tschuwaschien).

Die Zusammenarbeit unterscheidet sich in Umfang und Intensität, aber nicht in der generellen Richtung. In der Regel gilt folgendes Grundmuster: Projekte und Kontakte aller Art werden mit sehr wenigen Ausnahmen von den regionalen Regierungen kontrolliert. Direkte Investitionen und die Anwesenheit europäischer Firmen stellen neue Anforderungen an das Management, dessen Struktur „kompatibel“ zur westlichen sein muss. Eine erhebliche Anzahl der Projekte in allen Regionen soll dazu dienen, die Arbeit der Beamten effektiver zu machen und die Verwaltung zu verbessern, dabei sind die Auswirkungen dieser Programme in den Regionen sehr verschieden; sie reichen von einer völligen Umstrukturierung der Verwaltung nach westlichem Muster in Nowgorod und Karelien zu völligem Fehlschlag in Tschuwaschien und Saratow. Programme im sozialen Bereich werden zu einer zusätzlichen Ressourcenbasis der regionalen Regierung. Das Konzept der Ko-Admi-

nistration, das den TACIS-Programmen zugrunde liegt, führt in der Praxis dazu, dass der dritte Sektor von den Administrationen kontrolliert wird, die die Ressourcen nicht nur einwerben, sondern auch verteilen. Nicht-regierungsorganisationen werden in das existierende politische System eingebunden oder aber im Bedarfsfall von den Administrationen selbst geschaffen. Ausnahmen sind Projekte zur Unterstützung von NGOs, die in nationale Netzwerke eingebunden sind, in erster Linie Menschenrechtsorganisationen, und punktuelle und schwachfinanzierte Programme von politischen Stiftungen, an denen sich auch demokratische Parteien beteiligen können. Im Ganzen sind die Mittel, die für die Demokratisierung aufgewendet werden, gering und unbedeutend.

Die Entwicklungstendenz der politischen Regime in den Regionen hat sich im Verlauf des Transformationsprozesses geändert: Vor dem Jahr 2000 bestand eine Vielfalt, in einigen der Regionen gab es parallel mehrere Machtzentren und Elemente von Demokratie. Jetzt geht unter dem Druck des föderalen Zentrums der Prozess einer raschen Vereinheitlichung vor sich. Sowohl im Zentrum wie auch in den Regionen gibt es nur noch wenige Zonen, in denen noch demokratische Freiheiten existieren.

*Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann
Redaktion: Hans-Henning Schröder*

Über die Autorin:

Galina Michaleva ist Direktorin des Zentrums für das Studium zeitgenössischer Politik und Leiterin der Regionalverwaltung der Partei „Jabloko“.

Literaturtipps:

Kempe, Iris. Die EU als Modernisierungspartner für Russland, in: Hillenbrand O., Kempe I. (Hrsg.). Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll. Gütersloh 2003, S. 275–303.

Haukkala, Hiski. What went right with the EU's Common Strategy on Russia?, in: Moshes, Arkady (ed.). Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union. Moskau 2003. http://www.upifiaa.fi/english/publications/upi_report/reports/FIIA-CarnegieReport2003.pdf, S. 62–96.

Khudoley, Konstantin. Russia and the European Union: New opportunities, new challenges in: Moshes, Arkady (ed.). Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union. Moskau 2003. http://www.upifiaa.fi/english/publications/upi_report/reports/FIIA-CarnegieReport2003.pdf, S. 8–30.

Die Russlandpolitik der Europäischen Union im Internet (Eine Auswahl von Links)

Die Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland:

<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/russland.pdf>

Die Mittelfristige Strategie für die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU (2000–2010) (auf Russisch):
http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_320.htm

Russia: Country Strategy Paper 2002-2006 & National Indicative Programme 2002-2003:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/index.htm

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours COM (2003) 104(01), Brussels, 11.3.2003
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0104en01.pdf

Supporting the development of civil society in Russia http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/326/engl2.pdf

European Initiative for Democracy and Human Rights (2003)
http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/326/Brochure_eng.pdf

NATIONAL INDICATIVE PROGRAMME. COUNTRY: RUSSIAN FEDERATION. BUDGET YEARS: 2004 – 2006.
LEGAL BASIS: TACIS COUNCIL REGULATION 99/2000. BUDGET LINE: B7-520. COST OF ORDER: € 392 MILLION. PROGRAMMING SERVICE: RELEX.E2. Adopted by the European Commission on 21 May 2003
http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf