

Die Europäische Nachbarschaftspolitik und Russland – Konkurrenten oder Partner im postsowjetischen Raum?

Bericht zur Sitzung der IEP-Studiengruppe Erweiterung/Nachbarschaftspolitik

Am 11. April 2014 traf sich die IEP-Studiengruppe „Erweiterung/Nachbarschaftspolitik“ im Rahmen des von der Otto Wolff-Stiftung geförderten Projekt im Europäischen Haus, Berlin, um sich vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen der Krise in der Ukraine im Nachgang zum Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in Vilnius im November 2013 mit Thema „Die Europäische Nachbarschaftspolitik und Russland – Konkurrenten oder Partner im postsowjetischen Raum“ zu beschäftigen. Schwerpunkte bildeten erste Lehren aus der Krim-Krise, Aussichten für die Entwicklung der Ukraine, die Bewertung der Europäischen Außenpolitik gegenüber der Ukraine und Russland sowie die Erörterung von Kompatibilitäten zwischen der Östlichen Partnerschaft und der von Russland vorangetriebenen Eurasischen Union. Den Vorsitz der IEP-Studiengruppe hat Elmar Brok, MdEP, Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, inne.

Nach einer kurzen thematischen Einführung durch die Diskussionsleiterin Dr. Katrin Böttger, stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, präsentierten die fünf Gastreferenten Dr. h.c. Gernot Erler, MdB (Koordinator für die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit mit Russland, Zentralasien und den Ländern der Östlichen Partnerschaft, Berlin), Karl-Georg Wellmann, MdB (Mitglied der deutsch-russischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestags, Berlin), Prof. Dr. Rainer Lindner (Geschäftsführer, Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, Berlin), Dr. Marzena Guz-Vetter (Außenbeziehungen, Erweiterung, Europäische Nachbarschaftspolitik, Europäische Kommission, Berlin) und Dr. Susan Stewart (stellv. Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin) ihre Sicht auf das Diskussionsthema. In der lebhaften Diskussion konnten sich die rund 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht auf eine abschließende Beantwortung der Themenfrage einigen, betonten aber, dass eine Kooperation zwischen der EU und Russland sowohl kurzfristig zur Bewältigung der Krise in der Ukraine als auch langfristig in beiderseitigem Interesse sei.



Ukraine-Krise: Entstehungsgeschichte

Zunächst wurde die Entstehungsgeschichte der Ukraine-Krise kontrovers beleuchtet. Kritisch angemerkt wurde, dass bei den Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine machtpolitische Aspekte und Gesichtspunkte der Interessenlage der Russischen Föderation nur eine nachrangige Rolle gespielt hätten. Daher sei der Frage der Kompatibilität zwischen Assoziierung mit der EU einerseits und der Eurasischen Union andererseits erst spät Aufmerksamkeit geschenkt worden; konkret erwähnt wurde dieses Spannungsverhältnis erstmals in einem Dokument von März 2013. Zur Verteidigung der EU-Kommission wurde indes angemerkt, dass diese in der Politik der Östlichen Partnerschaft stets im Auftrag der Staats- und Regierungschefs bzw. des Europäischen Rates handle und somit nicht alleine für die unzureichende Beachtung der Interessen Russlands verantwortlich gemacht werden könne. Allerdings habe auch die russische Politik dem Problem lange Zeit keine Beachtung geschenkt: Erst im Wahlkampf 2011/2012 habe Putin die Zollunion als Vorstrategie einer Eurasischen Union interpretiert und sei somit auf Konfliktkurs zur EU gegangen. Folglich sei erst ein halbes Jahr vor der geplanten Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens die Konfliktlage in Form einer „Entweder- Oder“-Situation für die Ukraine deutlich geworden. Russland habe massiven Druck auf die Ukraine ausgeübt und dadurch maßgeblich zur Entstehung der Krise beigetragen. Zudem hätte keiner das letztendliche Ausmaß der Eskalation auf der Krim vorhersehen können.

Ukraine-Krise: Wirtschaftliche Folgen

Bezüglich der Auswirkungen der Krise wurden neben politischen vor allem wirtschaftliche Folgen für die Ukraine angesprochen. Zwar würden alle Beteiligten unter den bereits verhängten Sanktionen leiden, in besonderem Maße aber sei die ukrainische Wirtschaft betroffen: Der ukrainische Staat sei annähernd bankrott, der Handelskonflikt mit Russland gefährde rund 53.000 ukrainische Arbeitsplätze, der Wegfall russischer Energierebattate wiege aufgrund der Energieabhängigkeit der Ukraine schwer und die Industrieproduktion im Osten des Landes stehe still. Zudem destabilisiere die russische Übernahme der Krim und die anschließende Verdopplung der Gehälter und Renten der Krim-Bewohner die Lage in der Ost-Ukraine, für die dadurch ein Anreiz geschaffen werde, sich ebenfalls der Russischen Föderation anzuschließen. Es wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich Russland durch die Übernahme der Krim auch konkrete wirtschaftliche Effekte erhoffe, insbesondere durch die Besitzübernahme von Öl- und Gasfeldern vor der Küste der Krim durch Gazprom. Angesichts dieser Lage wurde für die Gründung einer Wirtschafts-Kontaktgruppe plädiert. Zudem müssten der Ukraine öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden; nur so könne die Zerreißprobe für die Ukraine, bestehend aus der Hoffnung auf Verdoppelung der Löhne im Osten einerseits und der Energiekosten (im Westen) andererseits, überwunden werden.

Angemerkt wurde aber auch, dass sowohl die europäischen als auch die russischen Wirtschaftsräume unter der Krise in der Ukraine leiden: So sei mit Blick auf Deutschland zum Beispiel der Börsengang der Handelskette METRO in Russland von den Auseinandersetzungen zwischen EU und Russland bedroht. Beim Beispiel METRO hängen von den EU-Russland-Beziehungen ca. 350.000 Arbeitsplätze und Umsätze in Russland von 5,3 Mrd. Euro ab. Aber auch Russlands Wirtschaftswachstum tendierte unabhängig von tatsächlich verhängten Sanktionen aus der EU und den USA gegen Null. So sei 2014 ein dramatischer Kapitalabfluss aus Russland in Höhe von bisher 100 Milliarden Dollar zu verzeichnen. Aus der Abkehr der russischen und europäischen Märkte voneinander kristallisiere sich ein neuer Gewinner der Krise heraus: China profitiere nicht nur zunehmend von den Energielieferungen aus Russland, sondern forcieren auch eine Diversifizierung im Westen.

Ukraine-Krise: Haltung Russlands

Die russische Position zu den Ereignissen in der Ukraine wurde in der Sitzung eingehend beleuchtet, wobei vor allem das Interesse Russlands betont wurde, das „Modell Maidan“ nicht zum Erfolgsmodell eines erfolgreichen Regimewechsels „von unten“ werden zu lassen. Es sei daher kein Zufall, dass die beim Vorgehen russischer Milizen auf der Krim und die bei den Vorgängen in der Ostukraine verwendeten Mechanismen und Begrifflichkeiten stark denen der Maidan-Revolution ähnelten; dies müsse als bewusstes politisches Signal Russlands verstanden werden. Russland sei einerseits besorgt über ein mögliches Überschwappen ähnlicher Proteste ins eigene Land und wolle andererseits seine (Selbst)wahrnehmung als Hegemonialmacht im postsowjetischen Raum zementieren. Schließlich sei diese Art der „Markierung von Einflussphären“ eine für Russland typische Politik: Insbesondere der Umgang Russlands mit der Ukraine zeige, dass Moskau im postsowjetischen Raum generell eher an Instabilität als Stabilität interessiert sei; das Vorgehen in der Ukraine-Krise füge sich in eine ganze Reihe von russischen Handlungen in Ländern wie Georgien, Armenien und der Republik Moldau ein, die sich zwar in den Mitteln unterschieden aber im Zweck – diese Länder möglichst schwach zu halten, um die russische Überlegenheit zu festigen – grundlegend ähnelten. Durch die Geschehnisse in der Ukraine nach dem Sturz Janukowitschs und die auf russischer Seite als Provokation wahrgenommene Einmischung der EU sei für Russland eine rote Linie überschritten. Deshalb hätte es sich gezwungen gesehen, „seine Kronjuwelen“ in der Ukraine, das heißt, die Krim und die russische Schwarzmeerflotte, zu sichern – mit einer deutlichen Zustimmung der russischen Bevölkerungsmehrheit. Entgegen den Behauptungen, Putin handle lediglich isoliert und selbstbezogen in kleinen Machtzirkeln, fände seine Krim-Politik Unterstützung bei über 80 Prozent der Bevölkerung, nachdem seine Popularität zuvor auf 23 Prozent gesunken war.

Ukraine-Krise: Haltung der EU

Im Verhalten und in den Handlungen der Akteure in der EU wurden einige Fehleinschätzungen der EU bezüglich der Östlichen Partnerschaft kritisiert. Hierzu zählen Assoziierung ohne jegliches Entgegenkommen bezüglich einer kurz- bis mittelfristigen Beitrittsperspektive, die Unterzeichnung und Ratifizierung des Assoziierungsabkommen in Vilnius an Bedingungen wie der Freilassung Timoschenkos aus der Haft zu koppeln, sowie die Vernachlässigung bzw. Nichtbeachtung des Russland-Faktors im Assoziierungsprozess mit der Ukraine. Dabei kam die Frage auf, ob die Östliche Partnerschaft allgemein ein zu ambitioniertes Projekt und Vilnius nicht Opfer der eigenen Überheblichkeit der EU gewesen sei. Es schiene, als wäre die Grundidee der ENP, die europäische Wertegemeinschaft zu erweitern und Kooperationen von der Ostsee bis zum Donauraum zu fördern, an ihre Grenzen gestoßen. Mit dem Assoziierungsprozess habe die EU zwar die Vorbereitungen für eine Transformation der östlichen Partnerländer unterstützen wollen, aber nie die Bedeutung der Assoziation selbst geklärt: als Vorbereitung auf eine EU-Mitgliedschaft oder als Dauerzustand mit gewissen Vorteilen engerer Beziehungen zur EU. Schließlich hätten die Entwicklungen vor und nach Vilnius deutlich gemacht, dass die Östliche Partnerschaft im institutionellen Gefüge der EU nicht sonderlich geeignet für den realpolitischen Kontext gewesen sei. In der EU und auch in Deutschland seien dahingehend mit der Ukraine-Krise deutlich selbstkritischere Töne in Bezug auf die Östliche Partnerschaft und Vilnius lauter geworden: Nicht nur, dass es zu einer zunehmenden Distanzierung gegenüber Timoschenko gekommen sei, es müsse ein noch weitergehender Prozess der nachträglichen Schadensbekämpfung von dem, was die europäische Assoziationspolitik verursacht hat, einsetzen und mögliche Lehren gezogen werden. Erste Schritte stellten die Mitteilung der Kommission vom 27. März 2014 und die Erklärung

gen der Außenminister des Weimarer Dreiecks zur Zukunft der Östlichen Partnerschaft und ENP vom 31. März und 1. April dieses Jahres dar.

In den Weiterentwicklungen des bisherigen Konzepts der Östlichen Partnerschaft nehme die Ukraine eine Sonderrolle unter den östlichen Partnern ein, da in der gleichen Woche eine Ukraine-Sondergruppe von 30 Beamten den Auftrag für eine Reformagenda für die Ukraine erhielten hätte. Hierfür wurde zunächst ein 11 Mrd. Euro Sonderprogramm zur Verfügung gestellt – ein Teil des Betrages, für den Janukowitsch das Assoziierungsabkommen in Vilnius unterzeichnet hätte, was die EU damals ablehnte, aber heute bereit wäre zu zahlen – nach vier Monaten, in denen viele Menschen Opfer der Maidan-Ausschreitungen werden mussten. Kritisch beäugt wurde die Tatsache, dass die Reformpläne wiederum vonseiten der EU ausgearbeitet werden sollen, wenngleich die Initiative von der Ukraine ausgehen müsste. Zudem sei es schwierig zu reagieren, da durch die europäischen Parlamentswahlen und der neu einzusetzenden Kommission die Kontinuität leiden werde.

EU und Russland: Konkurrenten oder Partner?

Im Kontext der Themenfrage „Konkurrenten oder Partner?“ wurde die europäische Außenpolitik zu Russland hinterfragt. Generell wurden die Pläne zur zunehmenden Einbindung des Faktors Russland in den Konzeptüberlegungen der Östlichen Partnerschaft und der Frage nach Kompatibilität der europäischen und russischen Integrationsprojekte sowie die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kontakte wie dem EU-Russia Civil Society Forum generell begrüßt. Jedoch stimmte man überein, dass dies zu spät geschah. Inwiefern die EU-Russland-Beziehungen mit der Östlichen Partnerschaft verbunden werden sollten, blieb eine ebenso umstrittene Frage wie die Beantwortung des Veranstaltungstitels: Zwar war man sich einig, dass eine Neuordnung des post-sowjetischen Raumes nicht ohne Berücksichtigung Russlands vonstatten gehen könne und die Errichtung einer Kontaktgruppe aus EU, Russland, USA und Ukraine als erstes Instrument der Deeskalation im Ukraine-Konflikt notwendig sei. Jedoch berge diese Form der Kooperation die Gefahr, Entscheidungen über die Köpfe der Ukrainer hinweg zu treffen. Insbesondere die Forderungen Russlands wie Bündnisfreiheit, Föderalisierung durch Verfassungsänderung inklusive Separationsrecht und Russisch als Amtssprache fordern die Stabilität und das Selbstbestimmungsrecht der Ukraine heraus. Hingegen müsse ein stabiler, politischer Prozess auf den Weg gebracht werden, in dem Russland sich zur Aufrechterhaltung von Krediten und Gaspreisen sowie anderer Stabilitätsmaßnahmen in der Ukraine verpflichte. Daher müsse die Frage, inwiefern sich die Interessen der EU und Russland im Rahmen des Ukraine-Konflikts treffen und beide Integrationsprojekte, Östliche Partnerschaft und Eurasische Union, kompatibel sind, dringlichst gelöst werden. Expertengruppen seien zur Lösung der Kompatibilitätsproblematik einzurichten, zumal sich eine zuvor undenkbbare politische Option abzeichne, nämlich die Errichtung eines Handelsregimes EU-Russland; eine Option des zugleich im Kontext der EU-Außenbeziehungen der EU zur Russland betrachtet werden müsse.

Jedoch wurden auch Bedenken geäußert, die darauf zielten, dass es eher zu einer strikteren Trennung der Östlichen Partnerschaft der EU von den EU-Russland-Beziehungen kommen sollte: Da es keine gemeinsame Interessen zwischen EU und Russland gäbe, sei eine dementsprechende Kooperation im osteuropäischen Raum ausgeschlossen. Einige folgerten dies zumindest bis zu einem Personalwechsel in Russland, da sich Russland unter Putin weiterhin als Konkurrent zur EU positionieren würde. Ein dementsprechender Positionswechsel Russlands sei, unter anderem, abhängig von seiner wirtschaftlichen Entwicklung: Mit der Verschlechterung der russischen Wirtschaft werde auch Russ-

land langfristig kein attraktives Integrationsmodell darstellen und eine West-Orientierung für die östlichen Partner und auch Russland unausweichlich werden.

Wie essentiell eine Verbesserung der EU-Russland-Beziehungen und eine Wiederbelebung des Dialogs im gesamten osteuropäischen Raum angesichts der Ukraine-Krise geworden sei und welche Vermittlerrolle Deutschland einnehme, mache ein im wirtschaftlichen Rahmen des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft stattgefundenes erstes, hochrangige politische Treffen zwischen dem Vizepremier Russlands und dem ukrainischen Wirtschaftsminister deutlich. Dieses Treffen stehe ganz im Zeichen Otto Wolff von Amerongen, der den Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft von 1955 bis 2000 leitete und während des Kalten Krieges als „heimlicher Osthandelsminister“ bekannt wurde.