

## Russlands Sicht der EU

Andrei Zagorski

### Einführung

Sollte man das Verhältnis zwischen Russland und der Europäischen Union von vor zwanzig Jahren, als das bisher gültige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet wurde, mit seinem gegenwärtigen Stand vergleichen, würde man feststellen, dass es sich dramatisch gewandelt hat. Bemerkenswerte Fortschritte sind auf mehreren Bereichen erreicht worden. Trotzdem gilt dieses Verhältnis als ein schwieriges, wenn nicht als ein unzufrieden stellendes.

Die wirtschaftspolitische Kooperation ist der Bereich, in dem die meisten Fortschritte erreicht worden sind. Obwohl diese Kooperation nicht problemfrei und durch strukturelle Defizite geprägt ist, stieg der gegenseitige Handel auf über 300 Milliarden Euro an. Die EU ist mit Anstand der wichtigste Außenhandelspartner Russlands, auf den beinahe 45% seines Umsatzes entfallen. Seit 2011 ist Russland nach China der zweitgrößte Exporteur nach Europa. Gleichzeitig ist es nach den USA, China und der Schweiz der viertwichtigste Importeur europäischer Produkte geworden.

Gleichzeitig lässt das politische Verhältnis insbesondere in den letzten zehn Jahren zu wünschen übrig. Zunehmende gegenseitige Entfremdung wird kaum durch rege politische Konsultation auf hoher Ebene sowie die zur Routine gewordenen halbjährlichen Gipfeltreffen vertuscht. Der ehemalige Außenminister Russlands stellt mit Enttäuschung fest, dass der vor zehn Jahren mit großem Elan beschlossene Aufbau von vier Russland und die EU umfassenden gemeinsamer Räume wenig erbracht hat und der Prozess deren Entwicklung inzwischen in Stagnation verfallen sei.<sup>1</sup> Experten und Politiker sprechen immer lauter von tiefer gegenseitiger Enttäuschung und Frustration.<sup>2</sup> Es dominiert das Verständnis, dass das Verhältnis zwischen Russland und der EU nicht nur von Kooperation, sondern zunehmend von Konkurrenz bestimmt wird.<sup>3</sup>

Diese bedauernswerte Entwicklung ist von einer Reihe von auf beiden Seiten sowie gemeinsam getroffenen Entscheidungen maßgeblich geprägt worden. Dazu gehören unter anderem das Selbstbild Russlands als eines eigenständigen Machtzentrums der regionalen und globalen Politik, die Betonung der eurasischen Identität Russlands, die damit zusammenhängende Entscheidung von 2003 über die langfristige Ausrichtung der Russland—EU Beziehungen, die Entwicklung der Östlichen Partnerschaft der EU und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft Russlands, sowie eine Reihe anderer Entscheidungen.

Die Auseinanderentwicklung Russlands und der EU im letzten Jahrzehnt wird durch die auf die Zukunft projizierten Unsicherheiten und weltpolitische Volatilität verstärkt. Dazu gehören unter anderem die Verschiebung der globalen wirtschaftlichen Machtverhältnisse, die Auswirkungen der Strukturkrise der Europäischen Union auf das gegenseitige Verhältnis sowie die Offenheit der nicht abgeschlossenen postkommunistischen Transformation Russlands und die der von Russland in der Nachbarschaft geförderten Integrationsprojekte, in

---

<sup>1</sup> Igor Ivanov: Nepredskazuemost roždaet nedoverie v otnošeniyach mezdu RF i ES (Igor Ivanov: Unvorhersehbarkeit führt zu Misstrauen im Verhältnis zwischen der Russischen Föderation und der EU. Interview mit RIA Novosty, 22.03.2013. <http://ria.ru/interview/20130322/928562935.html> (besucht 15.05.2013).

<sup>2</sup> Nadežda Arbatova. Rossia i ES: Vozmožnosti partnerstva (Russland und die EU: Möglichkeiten für Partnerschaft) in Irina Busygina et al., Rossia – Evropejskii Soyuz: Vozmožnosti partnerstva (Russland – die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft), Moskau: Spekniga, 2013, S. 29.

<sup>3</sup> Siehe unter anderem: Nikolai Šmelev und Valentin Fedorov, Evrosoiuz — Rossia: Mera sotrudničestva (Die Europäische Union und Russland: Der Maßstab der Zusammenarbeit), Moskau: Europa-Institut, 2012.

erster Linie die der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Entwicklungen verstärken den Effekt der Herausforderungen, denen das Russland—EU Verhältnis gegenüber ausgesetzt ist.

Dieser Beitrag konzentriert sich schwerpunktmäßig auf die russische Sicht und Politik gegenüber der Europäischen Union. Nach einer Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Standes ihrer gegenseitigen Beziehungen werden die Auswirkungen der oben genannten „strategischen Unsicherheiten“ in Betracht gezogen. Vor diesem Hintergrund werden im dritten Teil verfügbare Optionen für die Politik Russlands und der EU zusammengefasst. In der Conclusio wird diese Analyse auf die anstehenden politischen Entscheidungen projiziert, die die Weiterentwicklung des Russland—EU Verhältnisses prägen sollen.

### **Ausgangspunkt**

1999 formulierte Moskau in seiner mittelfristigen Konzeption der Politik gegenüber der Europäischen Union<sup>4</sup> den Ansatz, dass das gegenseitige Russland—EU Verhältnis auf absehbare Zeit auf einer Vertragsgrundlage beruhen soll. Dabei sollten beide Seiten sich gegenseitig als eigenständige und gleiche strategische Partner behandeln. Die grundsätzliche Entscheidung über die Gestaltung der Beziehungen zur EU war aber erst recht 2003 gefallen. Zu diesem Zeitpunkt entwickelte die EU die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die unter anderem ihr Verhältnis mit Nachbarstaaten nach der Osterweiterung der EU neu regeln sollte. Die EU entwickelte ein Angebot an die östlichen Nachbarstaaten, das ursprünglich auch Russland galt, das eine politische Assoziierung und engere wirtschaftliche Integration mit der Europäischen Union ohne Beitrittsperspektive beinhaltete. Das Angebot setzte unter anderem die Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit und eine weitgehende Übernahme von EU-Aquis durch die Nachbarstaaten voraus. Damit schrieb die ENP den normativen Ansatz der EU-Politik fort, der auf dem Prinzip der Konditionalität beruhte und in den 1990er Jahren mit den mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion abgeschlossenen PKAs institutionalisiert wurde.

Zwar wurde zu Beginn der 2000er auch in Moskau die Option einer Assoziierung mit der EU diskutiert, lehnte Russland letztendlich die Teilnahme an der ENP (damit auch an der künftigen Östlichen Partnerschaft) ab. Seit der Zeit gilt in Moskau die These, dass eine Übernahme der EU-Normen und -Werte — eine Politik, die ihre gegenseitigen Beziehungen in den 1990er Jahren geprägt hatte — für die Interessen Russlands schädlich sei und eher der Ausdehnung des Einflussbereiches der EU dienlich wäre.<sup>5</sup> Diese Entscheidung manifestierte den Verzicht Russlands auf irgendwelche Form der Assoziierung mit der EU und auf die im PKA institutionalisierte Konditionalität, die den Fortschritt in der Entwicklung der Partnerschaft durch die Umsetzung politischer und wirtschaftlicher Reformen im EU-Sinne bedingte. Die letztere Politik wurde in Moskau zunehmend in die Richtung kritisiert, dass sie die EU in die Rolle einer Führungsmacht versetzte, der Russland Folge leisten sollte.<sup>6</sup> Statt dessen sollte aus Moskauer Perspektive die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Russland auf gleicher Augenhöhe durch die Gestaltung von vier

---

<sup>4</sup> Strategia razvitiia otnošenii Rissiiskoi Federacii s Evropeiskim Soyuzom na srednesročnuyu perspektivu (2000–2010 gg.) (Mittelfristige Strategien der Entwicklung der Beziehungen der Russischen Föderation mit der Europäischen Union, 2000–2010) in Vnešniaia politika i bezopasnost sovremennoi Rossii. 1991–2002. Chrestomatia v četyrekh tomach (Außenpolitik und Sicherheit des gegenwärtigen Russlands. 1991–2002. Textesammlung in vier Bänden). Moskau: ROSSPEN, 2002. Band IV, SS. 425–436.

<sup>5</sup> Siehe dazu: Alexei Gromyko. Rossia i Evrosioiuy. Dinamika otnošenii (Russland und die Europäische Union: Dynamik der Beziehungen), in Irina Busygina et al., Russland – die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft, S. 7–8.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 7.

gemeinsamen Räumen (Wirtschaft, innere Sicherheit, externe Sicherheit, Kultur und Ausbildung) gestaltet werden. Das gegenseitige Verhältnis sollte auf einem pragmatischen Interessensausgleich statt auf gemeinsamen politischen Werten ausgebaut werden. Das neue Verhältnis sollte in einem neuen Vertrag über strategische Partnerschaft institutionalisiert werden, über den seit 2008 mühsam verhandelt wird.

Dieser Ansatz wird offensichtlich von der EU nicht nachvollzogen, die weiterhin die Gestaltung der gemeinsamen Räume als eine Weiterführung ihres normativen Ansatzes und einen Export der EU-Normen versteht. In diesem Sinne scheint die EU auf die Perspektive einer Ein- beziehungsweise Anbindung oder Sozialisierung Russlands nicht verzichtet haben. Die Erkenntnis hat sich aber verbreitet, dass mindestens auf absehbare Zeit die Einflussnahme der EU auf die internen Entwicklungen und politische Entscheidungen in Russland eher beschränkt bleiben, wenn überhaupt gegeben sind. Damit war der normative Ansatz der EU-Politik zwar nicht abgeschafft, aber zunehmend in Frage gestellt.

Seit dieser Zeit entwickelte sich das russische und das EU-Verständnis über die Endziele und die Mittel der Kooperation in den vier Bereichen weitgehend auseinander, wie auch die Beurteilung der innenpolitischen Entwicklung in Russland unter den Präsidentschaften von Wladimir Putin. Die gemeinsamen Entscheidungen, die die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU nach Vorne bringen sollten, wurden zunehmend durch ein Nullsummenspieldenken geprägt.

Die Effekte von der auf beiden Seiten in Sonntagsreden beschworenen strategischen Partnerschaft sowie der 2010 in der kurzen Zeit der Regentschaft von Dmitrii Medwedew verabschiedeten *Modernisierungspartnerschaft* zwischen Moskau und Brüssel, überlagert durch zwei Dutzend bilaterale Modernisierungspartnerschaftsabkommen mit EU-Mitgliedstaaten, blieben weitgehend aus. Das unterschiedliche Verständnis von Zielen und Mitteln der Modernisierung in Russland und in der Europäischen Union kann ein gutes Beispiel für die sich geöffnete Kluft zwischen den beiden dienen. Ging Brüssel davon aus, dass die Modernisierung Russlands eine tiefgreifende gesellschaftliche und politische Transformation Russlands voraussetzte, die nicht zuletzt die Rechtsstaatlichkeit sowie faire wirtschaftliche und politische Konkurrenz in den Mittelpunkt dieses Prozesses setzen sollte, beschränkte Moskau seine Ziele auf eine technische Modernisierung der zunehmend vom Staat dominierten Wirtschaft durch Auslandsinvestitionen, Technologietransfer sowie Ausbildung von Fachkräften.<sup>7</sup>

Der Versuch, diese divergierenden Modernisierungsansätze gemeinsam umzusetzen, konnte in nichts anderes als eine zunehmende gegenseitige Enttäuschung. Der gegenwärtige Ministerpräsident Russlands Dmitrii Medwedew, der als Pate der Modernisierungspartnerschaft mit der EU gilt, sprach diese Enttäuschung in einer Konferenz in Moskau im März 2013 explizit an.<sup>8</sup> Grundsätzlich dominierte Divergenz das Russland—EU Verhältnis zunehmend in den letzten zehn Jahren, so dass von eher bescheidenen Fortschritten in Einzelbereichen<sup>9</sup> von Politik und Medien kaum Notiz genommen wird.

Seit 2009 vertieft sich das Spannungs- und Konkurrenzverhältnis zwischen Russland und der EU in ihrer gemeinsamen Nachbarschaft – in erster Linie in Osteuropa. Auf die 2009

---

<sup>7</sup> Dazu siehe: Sabine Fischer, Andrei Zagorski. Russia, the EU and their Neighbours: Partners in Modernization, in Partnership with Russia in Europe: New Challenges for the EU-Russia-Partnership. 8th Meeting of the Working Group, Brussels, April 12–14, 2010. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 18-19.

<sup>8</sup> Vgl. Die Ansprache von Dmitrii Medwedew bei der Eröffnung der internationalen Konferenz “Russland — die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft”, Moskau, 21 März 2013. <http://government.ru/news/895> (15.05.2013).

<sup>9</sup> Siehe unter anderem: EU—Russia Common Spaces Progress Report 2012. [http://eeas.europa.eu/russia/docs/commons\\_spaces\\_prog\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/russia/docs/commons_spaces_prog_report_2012_en.pdf) (15.05.2013).

institutionalisierte *Östliche Partnerschaft* der Europäischen Union, die den Staaten Osteuropas und vom Südkaukasus eine Option verstärkter politischer Assoziierung und wirtschaftlicher Integration mit der EU eröffnet hatte, erwiderte Moskau mit einem beschleunigten Aufbau einer Zollunion und eines Einheitlichen Wirtschaftsraums mit Belarus und Kasachstan, die seit 2012 mit der Gründung der Eurasischen Wirtschaftskommission institutionalisiert worden ist.<sup>10</sup> Neben der 2015 anstehenden Entscheidung über den Ausbau der Zollunion zu einer *Eurasischen Wirtschaftsunion* und ihrer eventuellen Osterweiterung nach Zentralasien (auf Kirgistan und Tadschikistan) wirbt Moskau auch verstärkt um einen Beitritt der Ukraine und Moldaus in Osteuropa. Da die Mitgliedschaft in der Eurasischen Union als unvereinbar mit der gleichzeitigen Unterzeichnung der von der Östlichen Partnerschaft vorausgesehenen Assoziierungs- beziehungsweise umfassenden Freihandelsabkommen mit der EU gilt, finden sich Moskau und Brüssel zunehmend in einem Konkurrenzverhältnis miteinander um den Abschluss entsprechen Abkommen insbesondere mit der Ukraine.<sup>11</sup>

Der Ausbau und die Ausdehnung der Eurasischen Wirtschaftsunion passt perfekt in die Politik Moskaus, die auf eine Selbstbehauptung in der regionalen und der globalen Politik absieht. Teil dieser Politik ist das Bemühen um die Konsolidierung der ordnungspolitischen Rolle Russlands in Nachbarschaft – in erster Linie im postsowjetischen Raum. Mit der Stärkung, Ausbau und eventueller Erweiterung der Eurasischen Wirtschaftsunion und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)<sup>12</sup> soll eine glaubhafte Alternative zur Ein- beziehungsweise Anbindung der Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die euro-atlantische Staatengemeinschaft mit weitgehenden Konsequenzen institutionalisiert werden. Damit würden auch die Grundlagen für die Entwicklung einer zwar kooperativen, aber *bipolaren europäischen Ordnung geschaffen*, die nicht zuletzt durch ein formelles Verhältnis zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion sowie zwischen der NATO und der OVKS institutionalisiert werden sollte. Nicht zuletzt wird in Moskau ein *Vertragsverhältnis zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftskommission* erwogen, das eventuell nach dem Muster des früheren Vertragsverhältnisses zwischen der EU und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) gestaltet werden konnte.<sup>13</sup> Eine politische Option, die zwar in der EU diskutiert, weitgehend aber abgelehnt wird.

Zunehmende Divergenz zwischen Russland und der EU konnte in den letzten Jahren in anderen Bereichen festgestellt werden. 2009 zog sich Russland aus dem Vertrag über die Europäische Energiecharta zurück, die nach ursprünglichen EU-Vorstellungen in einer punktuell angepassten Form als Grundlage für das energiepolitische Kapitel im neuen Russland—EU Vertrag über strategische Partnerschaft dienen sollte. Stattdessen bot Moskau Brüssel einen globalen Vertrag über *energiepolitische Kooperation* an, in dem die Interessen

---

<sup>10</sup> Siehe unter anderem: Andrei Zagorski, *Russia's Neighbourhood Policy*, in *Russia insight from a changing country* / Edited by Sabine Fischer. Paris: EU ISS, 2012. P. 55–64. Für eine empfehlenswerte Analyse des Integrationsprojektes siehe auch: Olga Shumylo-Tapiola, *The Eurasian Customs Union: Friend or Foe oft he EU?* Brussels: Carnegie Europe, 2012.

<sup>11</sup> Vgl.: Olga Shumylo-Tapiola, *Why Does Ukraine Matter to the EU?* <http://www.carnegieeurope.eu/2013/04/16/why-does-ukraine-matter-to-eu/fzq3> (09.06.2013).

<sup>12</sup> Mitgliedstaaten sind neben Russland Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan.

<sup>13</sup> Siehe: Marina Strežneva, *Evraysiiskaia Integraciia v kontekste Prtnerstva Rossiia – ES (Euraische Integration vor dem Hintergrund der Partnerschaft Russland—EU)*, in Irina Busygina et al., *Russland – die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft*, S. 44.

der Lieber- Abnehmer- und Transitländer auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden sollten.<sup>14</sup> Eine Option, die die EU soweit nicht ernsthaft erwogen hat.

Die energiepolitische Kooperation zwischen Russland und der EU wird zunehmend überschattet durch die Kontroverse über die weitere Liberalisierung der europäischen Energiemärkte durch den 2011 in Kraft getretenes dritte energiepolitische Paket. Die antizipierten Liberalisierungsmaßnahmen werden neben dem durch die Europäische Kommission eingeleitete Kartellverfahren gegen das russische Gasmonopol Gazprom in Moskau als ein Russland-feindlicher Art gesehen.

Der tiefgreifende Wandel und die zunehmende Volatilität der globalen und der europäischen Gas- und Energiemärkte impliziert darüber hinaus weitgehende Konsequenzen und Unsicherheiten für die russisch-europäische energiepolitische Kooperation – das Rückgrat der gegenseitigen Interdependenz und der langfristigen Kooperation und strategischer Partnerschaft. Heute sieht Moskau seine Chancen auf den europäischen Märkten nach 2030 viel weniger gesichert als vor zehn Jahren.

Der WTO Beitritt Russlands in 2012 hat entgegen ursprünglichen Erwartungen keinen Anstoß für den Ausbau der normativen Grundlage der gegenseitigen *Handelsbeziehungen* zwischen Russland und der Europäischen Union im neuen Partnerschaftsabkommen nach der Formel „WTO-plus“ gegeben. Moskau war zu keinen Verhandlungen über weitergehende Handelsbestimmungen bereit in der Furcht, dass die EU weitere handelspolitischen Konzessionen über die Beitrittsbedingungen zur WTO hinaus abringen wollte. Auch die Gründung der Eurasischen Kommission und der weitgehende Transfer von handelspolitischen Kompetenzen auf die übernationale Ebene wurde zu einem Hindernis. Denn die EU soll nun Gespräche über die Regelung des Handels nicht länger mit Moskau sondern mit dem für die gemeinsame Handelspolitik zuständigen eurasischen Kommissar führen. Die Erwartungen eines Ausbaus von handelspolitischen Bestimmungen in einem neuen Russland—EU Vertrag halten sich inzwischen in einem durchaus bescheidenen Raum und gehen kaum über technische Verbesserungen hinaus.<sup>15</sup>

Vor dem Hintergrund der mangelnden Fortschritte, geschweige denn Durchbrüche im gegenseitigen Verhältnis dominieren auch weitere Divergenzen und Kontroversen die Szene über die Abschaffung der Visapflicht, Datenschutz, anstehende Verschärfung der Entzollungsverfahren für Lastwagen an der russischen Grenze oder die Möglichkeit, dass die EU weniger als ein Jahr nach dem russischen WTO-Beitritt zum ersten Mal die Weltorganisation wegen der aus ihrer Sicht diskriminierenden Entsorgungsabgaben für eingeführte Gebrauchtwagen anruft. Von den Divergenzen in Außenpolitischen Bereich ganz abzusehen. Der Fall Syrien ist dabei ein herausragendes Beispiel für die unterschiedliche Sicht der EU und Russlands.

### **Strategische Unsicherheiten**

Die durch den Verzicht auf die Assoziierungsoption und die Divergenz entstandene Ambivalenz im Russland—EU Verhältnis wird zunehmend durch den stattfindenden beziehungsweise angenommenen Weltwandel überlagert und verstärkt. Die regional- und

---

<sup>14</sup> Für den russischen Text des russischen Entwurfes über Tiele und Prinzipien der energiepolitischen Kooperation siehe: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215303.shtml> (29.05.2009).

<sup>15</sup> Vergleich dazu die Präsentation von Anatolii Čubais, Ko-Vorsitzenden des Business Rundtisches von Russland und der EU “Rossia—ES: prodolženie dialoga na novom urovne (Russland—EU: Fortsetzung des Dialogs auf einer anderen Ebene) in der internationalen Konferenz “Russland — die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft”, Moskau, 21 März 2013. [http://russiancouncil.ru/common/upload/russia\\_eu\\_2103.pdf](http://russiancouncil.ru/common/upload/russia_eu_2103.pdf) (accessed 15.05.2013).

weltpolitische Volatilität legt kaum den Schluss nahe, dass diese Ambivalenz in absehbarer Zeit reduziert oder ganz abgebaut wird.

Zum einen hat die *Verschiebung der globalen wirtschaftlichen Machtverhältnisse* zugunsten des Pazifischen Raumes und insbesondere zugunsten Chinas weitgehende Konsequenzen für die russische Politik gegenüber Europa und EU.

Die wachsende weltwirtschaftspolitische Bedeutung der „nicht-westlichen“ („nicht-OECD“) Länder, die in der Zusammensetzung der Gruppe der 20 führenden Volkswirtschaften ihren Ausdruck gefunden hat, wird in Russland auf der einen Seite als ein Zeichen der komplexen Krise der freiheitlich-liberalen politischen und wirtschaftliche Ordnung verstanden. Daraus wird nicht allein eine zusätzliche Begründung eines Sonderweges Russlands abgeleitet, der durch eine zunehmend autoritäre Regierung geprägt ist. Es nährt die Illusion, dass die Betonung der eurasischen Identität Russlands eine glaubwürdige und zunehmend attraktive innenpolitische Alternative zur eventuellen „Europäisierung“ beziehungsweise „Westernisierung“ Russlands darstellt. Diese Schlussfolgerung soll auch die Richtigkeit der in der ersten Hälfte der 2000er und hinsichtlich der EU 2003 getroffenen Entscheidung, Russland nicht in die Euro-Atlantische Gemeinschaft einbinden zu lassen bestätigen.<sup>16</sup>

Auf der anderen Seite nährt der weltpolitische Wandel in der russischen politischen Klasse die Illusion, dass damit neue Optionen über die Annäherung an das EU-Europa hinaus eröffnet werden. Insbesondere die russischen Euroskeptiker argumentieren, dass die Verschiebung des Schwerpunktes der Weltwirtschaft in den Pazifischen Raum einen fortschreitenden Niedergang Europas impliziert, das angeblich auf die Herausforderung der Globalisierung nicht vorbereitet ist. Daraus wird der Schluss gezogen, dass Russland auch den Schwerpunkt seiner Politik weg von Europa in den Pazifischen Raum verlegen soll.<sup>17</sup>

Zwar ist diese Schlussfolgerung in russischen politischen, Experten- und insbesondere Geschäftskreisen kontrovers, eine bestimmte Verlagerung der wirtschaftlichen Aktivitäten Russlands in den Asiatischen Raum ist statistisch Nachweisbar (siehe Abbildung 1). Nicht zuletzt aus der Erfahrung der jüngsten wirtschaftlichen Krise von 2008—2009, wo die schrumpfende Nachfrage nach Energieträgern in Europa neben den sinkenden Preisen schmerzhaft Konsequenzen für die russische Wirtschaft induzierte, sucht Russland, seinen Anteil an den als stabiler wachsenden empfundenen Märkten der Asiatischen Märkten auszubauen, um die eventuellen negativen Effekte auf den europäischen Märkten zu dämpfen.

Zum andren hat die gegenwärtige *Strukturkrise der Europäischen Union* deutlich die Stimmen der Euroskeptiker lauter gemacht. Zwar wird die These von der Offenheit der Zukunft des EU-Projektes und vom Niedergang Europas von vielen Europa-Experten nicht nachvollzogen, die für die russische Politik relevante Schlussfolgerung ist die, dass die EU es länger brauchen wird, um die gegenwärtige institutionelle und Strukturkrise zu bewältigen. Dies impliziert den Schluss, dass die EU sich nicht nur auf absehbare Zeit mit sich selbst beschäftigt bleiben und wenig Appetit auf einen Aktivismus in der gemeinsamen Nachbarschaft (mit wenigen Ausnahmen) legen wird, sondern auch dass sie für die meisten östlichen Partner auf ansehbare Zeit an Attraktivität eingebüßt haben wird. Dies soll bedeuten, dass die Attraktivität einer Ein- beziehungsweise Anbindung and die Europäische Union nicht

---

<sup>16</sup> Für die Kritik der Einbindungspolitik siehe, unter anderem, die Rede des russischen Außenministers Sergei Lavrov auf der Münchener sicherheitspolitischen Konferenz am 4. Februar 2012. [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/45D5CC6F7F1EACF04425799A005B12EC](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/45D5CC6F7F1EACF04425799A005B12EC) (10.02.2012).

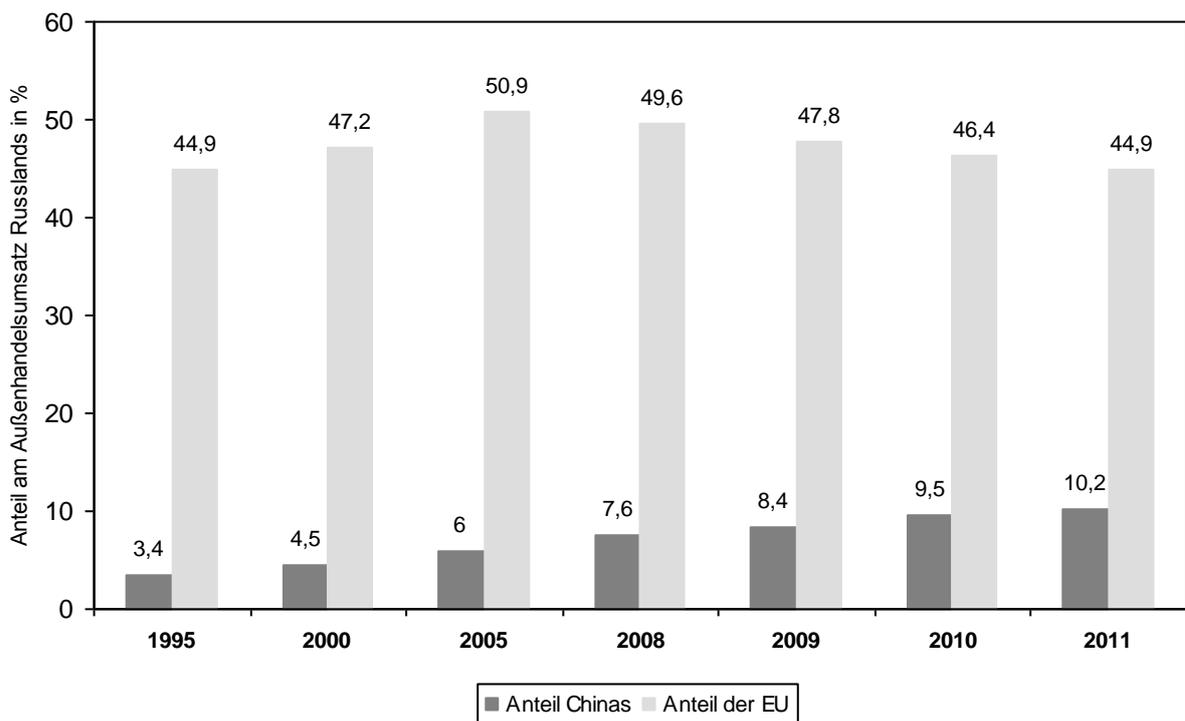
<sup>17</sup> Die Argumente wurden vom Ministerpräsident Medwedew in seiner Ansprache bei der Eröffnung der internationalen Konferenz „Russland — die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft“ am 21. März 2013 in Moskau zusammengefasst. Er selber distanzierte sich aber deutlich von dieser Schlussfolgerung.

allein für Russland, sondern auch für die meisten postsowjetischen Staaten weniger ausgeprägt bleibt, ans zu Beginn der 2000er.

Die Schlussfolgerung in Moskau ist die, dass Prozess der Integration des westlichen Balkans in die EU mit wenigen Ausnahmen zwar wahrscheinlich langsam weiter voranschreiten wird, die weitere Osterweiterung der EU (sowie die der NATO) für die absehbare Zeit erschöpft hat. Dies wird als eine Chance für die russische Integrationspolitik und die Konsolidierung des postsowjetischen Raumes gesehen. Sollte die Eurasische Wirtschaftsunion in dieser Zeitphase als ein effektives Integrationsprojekt ausweisen und einen Magnetismus für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion entwickeln, würde diese Entwicklung eine klare Grenze für die eventuelle weitere Ausdehnung der EU in den Osten oder gar für die Anbindung der osteuropäischen Staaten setzen.<sup>18</sup> Dies erklärt weitgehend auch das engagierte Werben Russlands für einen Beitritt der Ukraine, Moldaus und einer Reihe anderer postsowjetischen Staaten zur Eurasischen Wirtschaftsunion.

### Abbildung 1.

#### Anteile der EU und Chinas am Außenhandel Russlands 1995—2011



Zum Dritten aber, die *künftige Entwicklung Russlands* selbst, die Erfolgchancen der Eurasischen Wirtschaftsunion gehören zu den Unsicherheitsfaktoren in der absehbaren Zeit. Von mehreren Experten wird die Zukunft Russlands als in alle Richtungen offen gesehen.<sup>19</sup> Die meisten Vertreter der russischen politischen Klasse würden gern behaupten, dass die 1990er Jahre eher eine durch die innere Schwäche bedingte Abweichung von seiner historischen Entwicklung wären und das Land unter Präsident Vladimir Putin auf die natürliche Entwicklungsbahn zurückgekehrt sei. Dies impliziert, dass die (durch die Krise

<sup>18</sup> Alexei Gromyko. *Evropa 2020. Čto ždet integraciyu?* (Europa 2020. Was erwartet die Integration?) in Irina Busygina et al., *Russland – die Europäische Union: Möglichkeiten für Partnerschaft*, S. 21.

<sup>19</sup> Wolfgang Zellner et al., *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality*, Hamburg; Paris; Moscow; Warsaw, 2012, p. 5.

geschwächte) EU sich mit dem gegenwärtigen Russland auf der Basis eines Interessenausgleiches arrangieren sollte. Zugleich gaben aber die bürgerlichen Proteste in Russland von 2011—2012 den Anlass zu glauben, dass die Konsolidierung des Autoritarismus in Russland in den letzten zehn Jahren mit der Stärkung der Mittelschicht rückgängig gemacht werden könnten.<sup>20</sup> Dies würde implizieren, dass damit auch die „Westernisierung“ oder die „Europäisierung“ Russlands wieder auf die Tagesordnung kommen könnte.

Diese Ungewissheit der künftige Entwicklung Russlands soll ergänzt werden durch die Offenheit der Ergebnisse der inneren Transformation in den osteuropäischen Staaten, nicht zuletzt der der Ukraine.

Es ist fair festzustellen, dass es in absehbare Zeit auf die meisten offenen Fragen hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der russischen Außenpolitik zwischen Europa und Pazifischem Raum, der Erholung der EU von der gegenwärtigen Krise sowie hinsichtlich der inneren Transformation Russlands und Osteuropas und der Zukunft der Eurasischen Wirtschaftsunion keine schlüssigen Antworten geben wird. Vor diesem Hintergrund ist es eher unwahrscheinlich, dass die gegenwärtige Ambivalenz im Verhältnis zwischen Russland und Europa reduziert oder abgebaut wird und das beide Akteure sich auf eine oder andere Finalität in ihren Beziehungen einigen können. Dies eröffnet einen weiten Raum für die Diskussion der für die Politik Russlands sowie der EU verfügbaren Optionen, die es ermöglichen sollten, diese Periode der Ambivalenz zu überbrücken.

### **Optionen für die Politik**

In einer jungst erschienenen Publikation diskutiert Irina Busygina Optionen für die Weiterführung der russischen Politik gegenüber der Europäischen Union.<sup>21</sup>

Zum einen könnte Russland sich (wieder) für eine *politische Annäherung an die Europäische Union* entscheiden. Dies würde nicht zuletzt unter anderem voraussetzen, dass Moskau sich (wieder) gegenüber den europäischen politischen Werten öffnen würde und die Politik einer komplexen gesellschaftlichen Transformation über die pur technische Modernisierung der Wirtschaft hinaus durchführen würde. Diese Option würde die Verfolgung der Politik einer angemessenen Integration (Ein- beziehungsweise Anbindung) Russlands in die Euro-Atlantische Gemeinschaft voraussetzen. Die Umsetzung dieser Option wird aber als sehr unwahrscheinlich betrachtet, denn sie würde eine ziemlich radikale Wende in der russischen Außen- und Innenpolitik voraussetzen, die zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden soll, aber einer außerordentlich starken Anstoß brauchen würde.

Zum anderen geht es um die Option einer zunehmenden *rhetorischen politischen Distanzierung Russlands von der EU* bei gleichzeitigem Fortbestehen der wirtschaftlichen Interdependenz. Diese Option könnte nicht ausgeschlossen sein, sollte die politische Divergenz und Kontroverse zwischen Moskau und der Europäischen Union sich weiter vertiefen. Dadurch würde sich die vielbeschworene strategische Partnerschaft weitgehend auf wirtschaftliche und in erster Linie auf energiepolitische Kooperation reduzieren. Russland würde sich zunehmend auf die Festigung ihrer Stellung als eigenständige regionale Ordnungsmacht sowie auf den Ausbau der Eurasischen Wirtschaftsunion konzentrieren.

Zum Dritten geht es um die Option der Fortsetzung der gegenwärtigen *Business as usual Politik*, die die schwerpunktmäßige Konzentration auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit einer Immunisierung Moskaus gegenüber der politischen Kritik seitens

---

<sup>20</sup> Sabine Fischer, After Russia's parliamentary elections: Emerging fissures, in: Russia: Insights from a changing country / Edited by Sabine Fischer. EUISS Report No 11. Paris, ISS, 2012, p. 42.

<sup>21</sup> Irina Busygina, Das Verhältnis zwischen Russland und der Europäischen Union: Der gegenwärtige Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 81—84.

der EU auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sollte. Eine politische Option, die von Busygina allein aus Gründen der Opportunität der russischen Politik für die wahrscheinlichste gehalten wird.

Die aus unterschiedlichen Anlässen wiederkehrende Russland-Debatte innerhalb der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten lässt auch eine Reihe von politischen Optionen für die EU identifizieren.

Die seit den 1990er Jahren bevorzugte Option der EU-Politik ist die einer wirtschafts-, eventuell auch sicherheitspolitischen *Integration* (Ein- beziehungsweise Anbindung) und Sozialisierung *Russlands in der Euro-Atlantischen Gemeinschaft*. Diese auf dem Normativen Ansatz beruhende Option, die die EU bis heute (noch) nicht aufgegeben hat, war aber in den letzten Jahren angesichts der innenpolitischen Entwicklung in Russland, seiner selbstbehauptenden Außenpolitik sowie der strukturellen Krise der EU selbst schwer umzusetzen. Dies ist auch eindeutig nicht die Option, auf die Russland einschwenken würde.

Die zweite Option wäre die der Beibehaltung von *modus vivendi* im Verhältnis mit Russland und in der gemeinsamen Nachbarschaft. Eine *modus vivendi* Politik würde zwar von den bestehenden Gegebenheiten ausgehen und diese als solche akzeptieren müssen, sie aber in als Zukunft veränderungsfähig und würdig ansehen. Somit würde sie die Schaffung von vollendeten Tatsachen vermeiden und die künftige Gestaltung des Verhältnisses zu Russland nicht präjudizieren, das heißt offen halten.

Eine *modus vivendi* Politik würde voraussetzen, dass pragmatische Kooperation über den wirtschaftspolitischen Bereich wo immer möglich ausgebaut und von einer Rhetorik der strategischen Partnerschaft mit Russland begleitet wird, ohne dass die letztere eine wirkliche Substanz aufzuweisen hätte. Bestehende politische Differenzen würden nicht verschwiegen, aber auch nicht unbedingt konsequent ausgetragen. Der Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsdiskurs wie auch das Prinzip der Konditionalität würde weiter auf der Tagesordnung bleiben, nicht aber mit Nachdruck verfolgt. Die EU würde keine aktive Östliche Partnerschaftspolitik betreiben, gleichzeitig aber kein formelles Verhältnis mit der Eurasischen Wirtschaftsunion eingehen und es suchen, den Beitritt der Ukraine zur Zollunion mit Russland zu vermeiden. Eine *modus vivendi* Politik würde einen künftigen Wandel in der russischen Politik nicht nur nicht ausschließen, sondern eher darauf bauen. Zu diesem Zweck würde die Politik des Engagements Russlands mit dem Ziel seiner künftigen eventuellen Sozialisierung fortgesetzt.

Eine *status quo* Politik würde von der Akzeptanz der gegenwärtigen Gegebenheiten als vollendeten Tatsachen ausgehen. Sie würde davon ausgehen, dass ein erneuter demokratischer Wandel in Russland eher unwahrscheinlich ist. Der normative Ansatz in der EU-Politik gegenüber Russland wäre als zwangsläufige Konsequenz aufgegeben. Der Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsdiskurs würde zwar die EU-Politik begleiten, aber weitgehend ein Lippenbekenntnis bleiben. Aufgrund von gemeinsamen Interessen würde man es suchen, eine strategische Partnerschaft mit Russland aufzubauen und zu diesem Zweck einen entsprechenden neuen Vertrag zu verhandeln. Bei kontroversen Fragen würde man eher nach einer Kompromißlösung suchen. Die EU würde ein formelles Verhältnis mit der Eurasischen Union eingehen, der Russischen Föderation einen eigenen Integrationsraum in Osteuropa zugestehen und die Politik der Östlichen Partnerschaft ohne Nachdruck, wenn überhaupt, verfolgen. Ein Assoziierungsvertrag mit der Ukraine würde sie nicht unterschreiben.

Eventuell könnte die EU sich auch für eine engagierte *Revisionspolitik* gegenüber Russland und in der gemeinsamen Nachbarschaft entscheiden. Eine Revisionspolitik würde auf eine Überwindung der bestehenden Gegebenheiten schon in absehbarer Zeit absehen. Zwar würden Befürworter einer aktiven oder weichen Regimewechselpolitik der EU gegenüber Russland eher zur Ausnahme gehören, die EU könnte aber eine aktivere

Revisionspolitik in der gemeinsamen Nachbarschaft verfolgen. Eine solche Politik würde den Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsdiskurs im Verhältnis zu Russland in den Vordergrund stellen, ohne dabei die pragmatische Kooperation in erster Linie im wirtschaftlichen Bereich in Frage stellen zu wollen. Kontroversen würden offen ausgetragen und die Östliche Partnerschaft mit Nachdruck verfolgt. Die EU würde kein formelles Verhältnis mit der Eurasischen Wirtschaftsunion eingehen und so schnell wie möglich Assoziierungsverträge mit der Ukraine, Moldau, Georgien, eventuell mit Armenien schließen und Nachdruck verfolgen.

Theoretisch könnte man sich auch die Option der Politik vorstellen, der zu Grunde eine weitgehende Ignorierung Russlands liegen würde. Zwar würde man dabei die pragmatische wirtschafts- und energiepolitische Kooperation weiter betreiben, der Schwerpunkt der EU-Politik wäre aber auf die gemeinsame Nachbarschaft verlegt-

### **Conclusio**

Die Option einer *Integration Russlands* in die Euro-Atlantische Gemeinschaft (politische Annäherung an die EU in der Sprachregelung von Busygina) steht heute offensichtlich nicht auf der Tagesordnung. Das gegenwärtige Russland hat auf diese Option explizit verzichtet. Somit ist sie mindestens vorübergehend auch für die EU kaum als eine glaubwürdige politische Option verfügbar.

Moskau betreibt heute eine deutliche *status quo* Politik (eine Distanzierung von der EU in der Sprachregelung von Busygiuna) und sucht es, die bestehenden Verhältnisse in den Beziehungen zur EU sowie in der gemeinsamen Nachbarschaft wenn auch durch einseitige Schritte durch vollendete Tatsachen zu konsolidieren. Dazu gehören das Konzept eines bipolaren Europas; der Ausbau und eventuelle Ausdehnung der Eurasischen Wirtschaftsunion und wiederholte Versuche, die EU zur Herstellung eines formellen Verhältnisses mit der Eurasischen Wirtschaftskommission zu bewegen; Ausdehnung vom russischen Softpower in der gemeinsamen Nachbarschaft. Moskau sucht es auch, dass es nicht zu einer Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen osteuropäischer Staaten mit der EU kommt. Dies gilt insbesondere für die Ukraine.

Die Option einer Status quo Politik wird zwar von manchen Politikern in der EU nicht ausgeschlossen, wird aber mehrheitlich nicht als eine wünschenswerte oder richtige Politik betrachtet. Eine solche Politik wäre darüber hinaus heute unter Mitgliedstaaten kaum konsensfähig. Bipolares Europa. Diese Option ist damit zwar nicht gänzlich weg von der Tagesordnung, kann aber kaum als ein aktuelles Thema gehandelt.

Die zweitbeste Option für beide, Russland und die EU scheint die *modus vivendi* Politik (Business as usual in der Sprachregelung von Busygina) zu sein. Sie sucht einen realistischen Ansatz, in dem sie von bestehenden Gegebenheiten ausgeht, diese aber als veränderungsfähig und veränderungswürdig betrachtet. Sie sucht auch, andere bestehende Optionen der Politik nicht zu reduzieren, sondern nach Möglichkeit offen zu halten. Die Vorstellungen Russlands und der EU darüber, in welche Richtung die Veränderung gehen soll divergieren aber substantiell.

Grundsätzlich ist es die politische Option, die die EU wie auch Russland in der letzten Zeit als einen vernünftigen Kompromiss betrieben haben. Nur ist diese Politik innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der letzten Zeit zunehmend kontrovers geworden, weil sie sich im Sinne einer Sozialisierung Russlands bislang als ineffektiv erwiesen hat und es nicht zu vermeiden vermochte, dass Moskau durch einseitige Schritte vollendete Tatsachen herzustellen sucht.

Innerhalb der EU finden sich auch Befürworter einer *Revisionspolitik* insbesondere hinsichtlich der Politik in der gemeinsamen Nachbarschaft, wie auch Befürworter einer Politik der Ignorierung Russlands. Da die gemeinsame EU-Politik auf einem gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten und somit auf einem politischen Kompromiss beruht, resultiert

sich die konkrete Entscheidungsfindung innerhalb der EU von Fall zu Fall in einem Mix von Entscheidungen, die eher die Fortsetzung der *modus vivendi* oder eine teilweise Stärkung der Elemente einer Revisionspolitik in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Russland beinhaltet.

In absehbarer Zeit steht die EU von einigen Entscheidungen, die die Balance zwischen diesen zwei politischen Linien in der EU Politik nochmals korrigieren sollen.

Zum einen soll sich die EU vor dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 entscheiden, ob der 2012 paraphierte Assoziierungsvertrag mit der Ukraine trotz der politischen Entwicklungen im Lande unterschrieben wird oder eben nicht. Der Vertrag mit Moldau ist auch unterschiftsreif, soll aber in Vilnius erst paraphiert werden.

Zum zweiten wird sich die EU in absehbarer Zeit entscheiden können, ob sie ein formelles Verhältnis mit der Eurasischen Wirtschaftskommission zur Diskussion von handelspolitischen Fragen eingeht oder weiter die Option offen hält, das Handelspolitische Verhältnis mit Mitgliedern der Eurasischen Wirtschaftsunion bilateral zu regeln.