

## Russland und die Östliche Partnerschaft

Harsche Kritik, punktuelles Kooperationsinteresse

Susan Stewart

Am 7. Mai wird die Initiative einer Östlichen Partnerschaft unter der Ägide der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft in Prag lanciert. Zum Gipfeltreffen mit den 27 Staats- und Regierungschefs der EU sind Belarus, die Ukraine, die Republik Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidshan eingeladen. Die Initiative setzt die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) fort und intensiviert deren östliche Dimension. Neu hinzu kommt Belarus, das die EU bislang wegen mangelnder demokratischer Entwicklung noch nicht in die ENP einbezogen hatte. Auf Seiten der EU ist noch unklar, inwieweit Russland eine Rolle in der Östlichen Partnerschaft zukommen sollte. Einstweilen fallen die Kommentare der russischen Regierung zu dieser neuen EU-Initiative eher harsch aus. Dennoch scheint es in Moskau eine prinzipielle Bereitschaft zu geben, an konkreten Projekten im Rahmen der Östlichen Partnerschaft teilzunehmen. Wie ist diese widersprüchliche Haltung zu erklären? Welche Folgen sind für das Verhältnis zwischen der EU und Russland zu erwarten?

Die Östliche Partnerschaft begann als polnische Initiative, die bald zu einem polnisch-schwedischen Projekt wurde. Sie sollte die Aufmerksamkeit der EU verstärkt Richtung Osten lenken und dazu beitragen, die Beziehungen der EU zur »östlichen Nachbarschaft« zu intensivieren. Das Projekt erhielt einen starken zusätzlichen Impuls durch den georgisch-russischen Krieg im August 2008 und die anschließende formelle russische Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens. Beide Ereignisse stärkten den Willen der EU, die östlichen Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wirksamer als bisher zu unterstützen. Durch

den im Schlussdokument der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 hergestellten Zusammenhang zwischen dem Vorantreiben der Östlichen Partnerschaft und der Verurteilung des russischen Verhaltens in der Kaukasus-Krise entstand sogar der Eindruck, als sei die Initiative gegen Russland gerichtet.

Im Dezember 2008 präsentierte die Europäische Kommission ein ambitioniertes Konzept für die Östliche Partnerschaft, die vom Europäischen Rat bereits im Juni 2008 auf die Ebene der Gesamt-EU angehoben worden war. Laut Vorschlag der Kommission sollen auf bilateraler Ebene Assoziierungsabkommen geschlossen werden, die

unter anderem auf die Entwicklung umfassender Freihandelszonen abzielen. Außerdem sollen Visa- und Grenzkontrollfragen wie auch der Themenkomplex Energiesicherheit behandelt werden. Auf multilateraler Ebene schlägt die Kommission die Einrichtung von vier »thematischen Plattformen« vor: Demokratie und Stabilität, wirtschaftliche Integration, Energiefragen und Ausbau gesellschaftlicher Kontakte.

In der Mitteilung der Kommission heißt es, die Östliche Partnerschaft solle »parallel zur strategischen Partnerschaft mit Russland« entwickelt werden. Demnach wäre Russland zwar kein Teilnehmer, könnte aber als Drittstaat auf der Basis gemeinsamer Interessen von Fall zu Fall einbezogen werden. Sowohl von russischer Seite als auch in einigen EU-Mitgliedstaaten wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle Russland im Rahmen der Östlichen Partnerschaft konkret spielen sollte. EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner erklärte gegenüber der russischen Zeitung *Kommersant* (5.2.2009), dass Russland deshalb nicht in die Östliche Partnerschaft einbezogen wurde, weil es seinerzeit entschieden habe, außerhalb des ENP-Rahmens zu bleiben. Dabei ließ sie aber die Möglichkeit einer punktuellen Einbeziehung Russlands offen. Von jenen EU-Mitgliedstaaten, die wie Polen und Deutschland ein starkes Interesse an der Östlichen Partnerschaft haben, befürworten die meisten Russlands Einbeziehung in spezifische Projekte. Frankreich ist sogar dafür, Russland etwa zur Teilnahme an wichtigen Gipfeltreffen im Rahmen der Initiative einzuladen.

### **Russische Reaktionen und ihre Gründe**

In der russischen Presse dominiert ebenso wie in offiziellen Statements von Regierungsseite eine negative Einschätzung der Östlichen Partnerschaft. Am deutlichsten wurde dies in einer Aussage des russischen Außenministers Sergej Lawrow, der die Östliche Partnerschaft mit der Etablierung einer Einflusszone der EU in ihrer östlichen

Nachbarschaft gleichsetzte. In anderen Kommentaren aus dem russischen Außenministerium heißt es, dass die Initiative die betroffenen Länder zwingen, zwischen EU und Russland zu wählen. Auch aus der Legislative kamen negative Äußerungen. Der Vize-Vorsitzende der Duma, Aleksandr Babakow, forderte die EU schon im Juni 2008 dazu auf, sich mit Russland zu konsultieren, bevor sie Initiativen starte, die Russlands »traditionelle Interessen« betreffen. Laut Duma-Mitglied Sergej Markow ist die Initiative ein Störfaktor in der »strategischen Zusammenarbeit« zwischen Russland und den für die Östliche Partnerschaft vorgesehenen Ländern. Allerdings lassen inoffizielle Äußerungen hochrangiger Beamter darauf schließen, dass Russland prinzipiell bereit wäre, im Rahmen der Östlichen Partnerschaft einzelne Projekte mitzugestalten. Inzwischen begrüßt der Kreml sogar die Einladung der EU an den belarussischen Präsidenten Alexander Lukaschenko zum Prager Gipfel am 7. Mai. Damit will Russland aber lediglich anerkennen, dass auch die EU nun den russischen Ansatz einer Zusammenarbeit mit Lukaschenko befürworte.

Die Intensität, mit der in Russland über die Östliche Partnerschaft diskutiert wird, ist aus verschiedenen Gründen überraschend. Erstens ist die Initiative in vieler Hinsicht eine Fortsetzung der ENP, der Russland nie besonders massiv entgegengetreten ist. Zweitens sind die vorgesehenen Partnerländer der Östlichen Partnerschaft insbesondere infolge der Wirtschaftskrise nicht in der Lage, in ihrer Beziehung zur EU rasche Fortschritte zu erzielen. Drittens geht die EU in der Regel mit inkrementellen Schritten voran, weswegen von der Östlichen Partnerschaft auch keine radikalen Änderungen zu erwarten sind. Viertens ist die finanzielle Ausstattung der Östlichen Partnerschaft – bis 2013 600 Millionen Euro an zusätzlichen bzw. umgewidmeten Mitteln für alle sechs Partnerländer – eher dürftig. Fünftens hat sich Russland in letzter Zeit mehr mit Fragen der *hard security* und mit der Neugestaltung seines

Verhältnisses zu den USA beschäftigt, weniger mit Fragen von *soft security*, um die es bei der Östlichen Partnerschaft hauptsächlich geht.

Dass die Reaktion Russlands auf die Östliche Partnerschaft dennoch negativ ausfällt, hängt insbesondere mit zwei jüngeren Entwicklungen zusammen: erstens mit der Tatsache, dass die EU ihre Beziehungen zu Belarus ausbauen möchte und die Östliche Partnerschaft als Vehikel für diesen Zweck ansieht, und zweitens mit der von der EU und der Ukraine am 23. März verabschiedeten Erklärung über die Modernisierung des ukrainischen Gastransitnetzes, die bei diesem Vorhaben keine explizite Rolle für Russland vorsieht. Russland wertet diese Entwicklungen als Bestätigung dafür, dass sein Einfluss im postsowjetischen Raum zusehends schwindet. Dieser Schwund ist schon seit einigen Jahren im Gange, wurde zum Teil aber überdeckt durch den russischen »Sieg« im Krieg mit Georgien und die partiellen ökonomischen Erfolge, die während der Putin-Jahre dank der hohen Einnahmen aus dem Rohstoffsektor möglich wurden. Ausgerechnet in einer Phase, in welcher der Verlust an Einfluss zunehmend sichtbar wird, unternimmt die EU den Versuch, ihr Gewicht in der »gemeinsamen Nachbarschaft« zu vergrößern.

### **Russlands Wahrnehmung der EU-Politik in den Nachbarländern**

*Belarus* gehört seit fünfzehn Jahren zu jenen Ländern, die mit der Russischen Föderation am engsten verbunden sind. Deswegen wird die Entscheidung der EU, stärker auf Belarus zuzugehen, als gegen Russland gerichteter Akt verstanden. Diese Entscheidung der EU fiel zusammen mit der Entstehung der Östlichen Partnerschaft. Am 20. März wurde im Schlussdokument der Sitzung des Europäischen Rates die Absicht formuliert, Belarus in die Östliche Partnerschaft aufzunehmen. In den Augen russischer Beobachter unterscheidet dies die neue Initiative von der ENP. Russische wie auch belarussische Beobachter sind aller-

dings der Meinung, dass Lukaschenko versuchen wird, so viel Nutzen wie möglich aus der Beziehung mit der EU zu ziehen. Gleichzeitig werde er weitreichende Änderungen im eigenen Land tunlichst vermeiden, die seine Kontrolle über die innenpolitische und gesellschaftliche Situation gefährden könnten. Russische Medien sehen Lukaschenkos Lavieren vor allem finanziell motiviert: Lukaschenko werde die russische und die EU-Seite gegeneinander ausspielen, um möglichst viel Geld von beiden zu erhalten. Das Zugehen der EU auf Minsk wird von Seiten Russlands als Bedrohung seines »besonderen Verhältnisses« zu Belarus wahrgenommen, gerade weil dieses Verhältnis alles andere als unproblematisch und insofern angreifbar ist.

Die Entscheidung der EU, die mögliche Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch das belarussische Parlament im Kontext der Aufnahme von Belarus in die Östliche Partnerschaft zu thematisieren, hat einen wunden Punkt in Russland getroffen. Sowohl der tschechische Außenminister Karel Schwarzenberg als auch Ferrero-Waldner haben Belarus davor gewarnt, die Unabhängigkeit der beiden Regionen anzuerkennen. Russische Medien stellen dies so dar, als sei die Nichtanerkennung eine Bedingung für die Zusammenarbeit der EU mit Belarus im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. Die Tatsache, dass das Parlament in Minsk die Frage der Anerkennung nicht einmal auf die Tagesordnung gesetzt hat, wird in Russland als Nachgeben gegenüber der EU interpretiert und als Brüskierung Russlands gewertet. Die russische Seite stellt die Forderung der EU als unberechtigte Einmischung in die Entscheidungskompetenzen des souveränen Staates Belarus dar.

Die gemeinsame Erklärung der EU und der *Ukraine* zur Modernisierung des ukrainischen Gastransitnetzes wird sowohl in der russischen Presse als auch in offiziellen Äußerungen von EU-Beamten mit der Östlichen Partnerschaft verknüpft. Die Erklärung wurde ausschließlich von europäischen und ukrainischen Akteuren unter-

zeichnet; die in letzter Minute angereiste russische Delegation verließ aus Protest darüber den Tagungsort. Anschließend drohte der russische Premierminister Wladimir Putin mit einer Überprüfung der Beziehungen zur EU. Ungeachtet der Be-  
teuerungen der ukrainischen Seite, Russland könne auch im Nachhinein noch in die Modernisierungsprojekte einbezogen werden, sieht Russlands mit der Erklärung seinen Eindruck bestätigt, dass die Ukraine auf verstärkte energiewirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU setzt. Russland fühlt sich dadurch alarmiert und befürchtet einen Teilverlust seiner dominanten Position in der Energiewirtschaft des postsowjetischen Raums. Wichtiger noch als die Modernisierung des sowjetischen Gasversorgungsnetzes durch außenstehende Akteure ist dabei die Einbeziehung dieses Netzes in den ordnungspolitischen Rahmen des EU-Energiemarktes. Der Nutzen der von Russland vorangetriebenen Projekte zum Bau der Nord- und der South-Stream-Pipeline würde zudem durch eine eventuelle Erweiterung der Kapazitäten des ukrainischen Transitnetzes eingeschränkt.

Die Beispiele Belarus und Ukraine machen Russland klar, dass die EU mit der neuen Partnerschaftsinitiative ihr Verhältnis zu den östlichen Nachbarn intensiviert. Dies verstärkt gleichzeitig die Wahrnehmung Russlands, dass sein Einfluss in diesen Ländern schwindet.

### **Die Einbeziehung Russlands löst nicht das Grundproblem**

Die Östliche Partnerschaft wurde von bedeutenden Teilen der russischen außenpolitischen Elite negativ wahrgenommen. Dies hat viel damit zu tun, dass die Einführung der Initiative in einer Phase stattfindet, in der Russlands wirtschaftliche und außenpolitische Schwächen deutlich zutage treten. Die erklärte prinzipielle Bereitschaft der russischen Seite, in die Östliche Partnerschaft punktuell einbezogen zu werden, deutet dabei jedoch auf eine gewisse Ambivalenz hin. Die russische Elite

möchte gern als wertvoller potentieller Teilnehmer an europäischen Initiativen anerkannt werden, selbst wenn sie diese Initiativen nicht selten heftig kritisiert. Es ist sicherlich denkbar und sinnvoll, Russland bei konkreten Projekten von gemeinsamem Interesse in die Östliche Partnerschaft einzubeziehen. Maßgebliche deutsche Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft sind aufgrund ihrer Verflechtung mit Russland gut geeignet, rechtzeitig zu erkennen, welche Projekte sich dafür anbieten. Mit Hilfe von Akteuren aus der Politik könnten diese Projekte dann lanciert und vorangetrieben werden.

Die Initiative zur Östlichen Partnerschaft gilt in Russland als weiterer Beleg für das zunehmende Scheitern der russischen Außenpolitik im postsowjetischen Raum, der darin höchste Priorität genießt. Indizien für dieses Scheitern sind der Ausstieg Georgiens aus der GUS, das schleppende Vorankommen der russisch-belarussischen Union und die Weigerung der anderen postsowjetischen Länder, Südossetien und Abchasien als unabhängige Staaten anzuerkennen. All diese Entwicklungen können dazu führen, dass sich die bei vielen russischen Politikern ohnehin schon vorhandenen Minderwertigkeitsgefühle gegenüber westlichen Akteuren noch verstärken. Dies würde den stockenden Dialog zwischen russischen und europäischen Akteuren zusätzlich drosseln. Angesichts dessen ist es unwahrscheinlich, dass eine Zusammenarbeit auf der Basis von Projekten ausreichen wird, um einer weiteren Verschlechterung im Verhältnis zwischen der EU und Russland entgegenzuwirken. Die Beziehungen können sich aber erst dann deutlich verbessern, wenn sich die (in dieser Analyse als Grundproblem identifizierten) vorherrschenden außenpolitischen Denkmuster in Moskau fundamental ändern. Solche Änderungen sind erst langfristig zu erwarten. Erfolgreiche Kooperationen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft können jedoch ein Baustein im notwendigen Prozess der Vertrauensbildung sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364