

Auf dem Tiefpunkt? Die EU-Russland-Beziehungen brauchen neue Impulse

Lutz Güllner*

Warnungen vor einer neuen Eiszeit in den Beziehungen mit Russland sind unangebracht. Auch wenn das Verhältnis sich gegenwärtig in einer schwierigen Phase befindet, dürfen wir die langfristige Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Europa braucht Russland und Russland braucht Europa. Fünf Vorschläge, wie aus dem gegenwärtigen Tief herausgefunden werden kann.

Sind wir tatsächlich am Beginn einer neuen Eiszeit in den EU-Russland-Beziehungen? Die kurze Antwort auf diese Frage lautet: Nein. Sicherlich, die Beziehungen sind an einem schwierigen Wendepunkt angekommen. Ein "neues" Russland und eine "neue" EU müssen lernen, sich von der Vergangenheit zu verabschieden, und ihre Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Dies ist nicht einfach und ist Quelle vieler Missverständnisse und Konflikte, aber hier den "Anfang vom Ende" zu prognostizieren, wäre deutlich übertrieben. Es besteht kein Grund zu dramatisieren: im Großen und Ganzen funktioniert das Verhältnis dann doch ganz gut und ist viel intensiver als man das vor dem Hintergrund der Medienberichterstattung glauben könnte. In vielen Bereichen ist die Partnerschaft mit Russland solide und stabil. Beide Seiten wissen, dass sie einander brauchen und dass es keine Alternative zu einem

guten Verhältnis zueinander gibt. Es ist vielmehr Zeit für eine Bestandsaufnahme und Reflexionsphase.

Was ist schief gelaufen?

Bei den meisten offiziellen Kontakten auf höchster Ebene spielt sich immer das gleiche Muster ab: Die EU-Seite fordert ein klares Bekenntnis Russlands zu Demokratie und Menschenrechten ein, während Russland die Belehrungen der EU zurückweist und das Messen mit zweierlei Maß kritisiert. Dies vermittelt das Bild von einem zerrütteten Verhältnis – ein Bild, das gerne von den Medien transportiert wird. Die Wahrheit aber ist, dass die Beziehungen viel besser sind, als sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Natürlich ist vieles schwierig im gegenwärtigen Verhältnis und die Liste der Probleme aus EU-Perspektive ist einfach zu lang, um sie unter den Teppich zu kehren: die Debatte um die amerikanische Raketenabwehr, Kosovo, die Litvinenko-Affäre, das russische Embargo gegen polnische Agrarexporte, die Stilllegung der Versorgung Litauens durch die Ölpipeline "Druzhba", die Ereignisse rund um die Verlegung des russischen Kriegerdenkmals in Estland, die Verzögerung Russlands in der Unterzeichnung des wichtigen Abkommens zu sibirischen Überflugrechten, die Hindernisse und Hürden für ausländische Investoren etc. – diese Liste ist lang, zu lang.

Was ist also schief gelaufen in den Beziehungen?

Die Antwort kann sicherlich nicht monokausal sein, aber vieles hat damit zu tun, dass sich Russland nicht an die neue, erweiterte EU "gewöhnt" hat, und die EU das neue, wirtschaftlich erstarkte und vor Selbstbewusstsein strotzende Russland noch nicht richtig wahrgenommen hat.

* Dieser Artikel spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider. Vorangegangen waren intensive Diskussionen zu diesem Thema im Rahmen der Arbeitsgruppe „Europäische Integration“ des FES-Büros Brüssel. Sie besteht seit mehr als zehn Jahren und Ihre Mitglieder sind Fachleute aus den europäischen Institutionen, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und Wissenschaft.

Die EU muss noch immer die Erweiterung verdauen...

In der EU mit 27 Mitgliedsstaaten wird die Definition der Politik gegenüber Russland ein schwieriges, manchmal gar unmögliches Unterfangen. Russland weiß um dieses Problem und nutzt es oftmals mit eiskaltem Kalkül, um die EU zu spalten. Aber an dieser gespaltenen Haltung der EU zu einigen Themen ist natürlich viel Wahres. Russland scheut sich hingegen auch nicht, der EU vorzuwerfen, nicht mehr handlungsfähig zu sein und sich im Dschungel der Partikularinteressen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu verheddern.

Das Problem der EU ist, dass die Interessen und Meinungen der 27 zu weit auseinander gehen. Zwei Schulen prallen da aufeinander: die einen, die Russland der Provokation bezichtigen und keinen Sinn in dem Dialog mit dem "unberechenbaren" Partner sehen; die anderen, die gerade wegen der vielen anstehenden Probleme den Dialog mit Russland als die einzige Möglichkeit sehen, diese irgendwann einmal lösen zu können.

Man kann es als zunehmendes Problem sehen, dass einige spezifische und punktuelle Probleme einzelner Mitgliedsstaaten das Gesamtinteresse an einer strategischen Partnerschaft mit Russland in den Hintergrund drängen. Dazu kommt, dass die schwerfälligen Entscheidungsfindungsprozesse in der EU-Außenpolitik es schwierig machen, einen gemeinsamen Ansatz zu finden. Die berühmte "eine Stimme", mit der die EU gegenüber Russland sprechen sollte, ist bislang nur ein schwer verständliches Säuseln.

...und Russland muss sich endlich mit der erweiterten EU abfinden

Russland seinerseits scheint noch immer in einer Trotzhaltung als Folge der EU-Erweiterung zu verharren, die in manchen Kreisen der politischen Klasse in Russland als "neo-imperialistisches Projekt" gesehen wird. Deshalb ist es in Moskauer Politikerkreisen auch vollkommen gesellschaftsfähig, "es jetzt der EU zeigen zu wollen". Vor kurzem hatte dies ein russischer Regierungsvertreter auf den Punkt gebracht: "Wir hatten Euch schon vor langer Zeit davor gewarnt, dass die neuen Mitgliedstaaten Probleme bereiten werden. Das ist Euer Problem, das Ihr lösen müsst."

Und Moskau spielt ein oftmals meisterhaftes Spiel, das darauf abzielt, die EU zu spalten und auseinander zu dividieren.

Symptome und Ursachen

Viele der gegenwärtigen Verstimmungen und Probleme sind eigentlich nur die Symptome eines

größeren Problems. Dabei geht es weniger um polnisches Fleisch, estische Kriegerdenkmäler oder Raketenabwehrsysteme. Es geht um das schwierige Unterfangen Russlands, nach den erniedrigenden Chaosjahren der Jeltsin-Zeit seinen Platz in der Welt zu definieren. Russland ist und bleibt ein Land im Übergang und hat große Probleme in der Definition seiner eigenen Rolle und Zukunft. Konkurrierende Gruppen ringen noch immer um die Richtung, die Russlands innere Entwicklung nehmen soll. Vieles, was in dieser Auseinandersetzung nach außen projiziert wird, ist für Russlands Partner schwer verständlich und nachvollziehbar. Das schafft Misstrauen und Gegenreaktionen, die wiederum Misstrauen auf der anderen Seite schaffen.

In einer solchen Situation gewinnen diejenigen am ehesten die Oberhand, die auf eine harte Linie pochen und auf kurzfristige taktische Erfolge setzen.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass bei den vielen anstehenden Problemen (und oftmals auch Provokationen) eine gezielte russische Strategie oftmals gar nicht erkennbar ist. Zuviel geht in den Wirren der unterschiedlichen rivalisierenden Fraktionen durcheinander.

Die großen Herausforderungen

Die große Herausforderung für die russische Politik ist, sich vom Denken in Kategorien kurzfristiger Gewinne zu verabschieden, und seine eigene Politik in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

Natürlich gibt es viele Erklärungen für die gegenwärtige russische Haltung. Die wichtigste davon ist sicherlich die zunehmende Spannung angesichts der noch unregelmäßigen Putin-Nachfolge. Ein Vertreter des Kremls brachte es in kleiner Runde auf den Punkt: "Gemeinsame Projekte wären vor zwei Jahren noch möglich gewesen. Jetzt ist es zu spät, denn wir sind alle mit der Nachfolge von Putin beschäftigt". Es gibt momentan – außer vielleicht Putin selbst – niemanden, der sich auf längerfristige Verpflichtungen einlassen wollte, oder bereit wäre, dafür irgendwelche Konzession zu machen. Dies erklärt die unnachgiebige Haltung in vielen Fragen, wie etwa in dem Fleischstreit mit Polen.

Die zweite wichtige Herausforderung für die russische Seite ist der Versuch, sich mit seiner eigenen (sowjetischen) Vergangenheit auseinanderzusetzen. Dies hat enormes Konfliktpotential, denn auch hier ringen verschiedene Fraktionen um Deutungshoheit. Putins Einschätzung, dass der Zusammenbruch der Sowjetunion eine der größten Katastrophen des 20. Jahrhundert gewesen sei, stimmt zumindest nachdenklich. Einig sind sich in Russland allerdings alle, das Russland

Respekt für seinen Beitrag im Kampf gegen den Faschismus einfordern kann und muss. Respekt ist ohnehin ein wichtiges Wort im gegenwärtigen politischen Diskurs in Russland und Präsident Putin hat es auffallend häufig in seiner letzten Rede zur Lage der Nation verwendet: Russland will Respekt für seinen Beitrag in den internationalen Beziehungen und Respekt für seine eigenen Interessen.

Die Herausforderung für die EU leitet sich aus dieser Situation ab: Wir müssen lernen, mit diesem Land und dieser Gesellschaft, die sich nach wie vor in einem atemberaubendem Transformationsprozess befindet, umzugehen und es besser zu verstehen.

Dialog suchen, Vertrauen aufbauen

Wer gegenwärtig die Stimmung in den vielen Konferenzen und Seminaren zu den EU-Russland-Beziehungen verfolgt, kann manchmal über den vorherrschenden aggressiven Ton erstaunt sein. Gegenseitige Vorwürfe werden oftmals nicht mehr hinter vorgehaltener Hand, sondern in der Öffentlichkeit ausgetragen.

Bei aller (manchmal berechtigten) Aufgeregtheit, sollte man nicht vergessen, was hier eigentlich auf dem Spiel steht: Die vertrauensvolle Partnerschaft mit dem wichtigsten und größten Nachbarn, ohne den man in absehbarer Zukunft einfach nicht auskommen kann. Es wäre dramatisch, wenn diese Tatsache durch die vielen Irritationen und Probleme vollkommen verdeckt würde.

Es gibt kein Patentrezept, wie das Verhältnis wieder verbessert werden kann. Aber es gibt einen Grundansatz des Dialogs, der gerade jetzt nicht vernachlässigt werden darf. Nur wenn man die jeweiligen Positionen ausreichend erklärt – und der entsprechende Wille aufgebracht wird, diese auch verstehen zu wollen – gibt es eine Chance, wieder aus dem wahrgenommenen Tief herauszukommen.

Fünf Vorschläge für einen Weg aus dem Tief

EU-Russland-Beziehungen sind komplex und vielfältig, es gibt sicherlich keine magische Lösung für die mittlerweile lange Liste von kleineren und größeren Schwierigkeiten. Aber es gibt einige Ideen und Vorschläge, die es wert sind, intensiver besprochen zu werden. Natürlich müsste man ähnliche Vorschläge auch der russischen Seite unterbreiten, aber die nachstehende Liste richtet sich zunächst einmal an die EU.

1. Dialog vertiefen und mehr Kommunikationskanäle aufbauen

Dialog ist ein Wert an sich. Diesen Dialog mit unserem wichtigen Partner Russland nicht zu suchen oder nicht suchen zu wollen, wäre ein

fundamentaler Fehler. In diesem Zusammenhang müssen auch unangenehme Themen offen angesprochen werden. Zu lange haben sich die EU-Russland-Beziehungen auf dem Niveau beschönigender Kommunikés abgespielt. Es ist Zeit, die Dinge auf den Tisch zu legen, auch dort, wo sich die Meinungen teilen. Dieser Vorschlag mag wie eine Binsenweisheit klingen, ist aber ein Appell an jene, die meinen, dass man mit Russland nicht mehr reden könne.

Wir müssen diesen Dialog auch dazu nutzen, Russland und seine Sorgen, Probleme und Erwartungen besser zu verstehen. Zu sehr sind wir noch in alten Denkmustern und Stereotypen gefangen, um veränderte Realitäten wahrzunehmen. Dazu gehört auch, dass Russland nicht mehr der arme, kurz vor dem wirtschaftlichen Kollaps stehende Nachbar ist.

2. Kein Grund zur Eile, Zeit zur Reflexion nutzen

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Wahlen in Russland kann man derzeit nicht davon ausgehen, dass die russische Seite bereit wäre, bald zukunftsweisende Entscheidungen zu treffen. Das kann man bedauern, aber nicht ändern. Ein neues Partnerschaftsabkommen mit Russland ist viel zu wichtig, um es über das Knie zu brechen. Es gibt keinen Grund zur Hast: das alte Partnerschaftsabkommen bleibt vorläufig in Kraft.

Wir sollten entspannt und unaufgeregt die bevorstehenden Wahlen in Russland abwarten. Davon wird viel abhängen.

Wie bereits oben angesprochen, sollten wir die Zeit nutzen, Russland besser zu verstehen. Die Kenntnis von der gegenwärtigen Debatte um Russlands zukünftige Ausrichtung ist fundamental für unsere eigene Vision der Zukunft der EU-Russland-Beziehungen. Das Feld sollte nicht nur einigen wenigen Russland-Fachleuten vorbehalten bleiben.

Inzwischen sollten wir unsere eigene Diskussion in der EU führen. Wir brauchen keine neue fundamentale Strategie gegenüber Russland, wir müssen uns jedoch besser abstimmen und besser erklären was wir wollen. Die Planungsstäbe der Außenministerien oder andere Teile der Regierungen, die mit strategischer Definition der Außenpolitik zu tun haben, sollten sich besser abstimmen. Dabei könnte man auch an die Schaffung eines Netzwerks der nationalen Koordinatoren für die Beziehungen mit Russland denken.

3. Eine ehrliche Inventur der EU-Interessen

Dies steht in engem Zusammenhang mit dem vorausgehenden Punkt. Nur wenn wir wissen, was wir gegenüber Russland eigentlich wollen, können wir eine echte Russland-Strategie entwerfen. Wir brauchen eine echte und ehrliche Inventur unserer

Interessen. Wir müssen gemeinsame Schnittmengen definieren und diese in konkrete Handlungsoptionen umsetzen. Dies betrifft in erster Linie die Interessen im wirtschaftlichen Bereich und insbesondere die Energiethemen, in denen die Interessen und verschiedenen Ansätze oftmals weit auseinander gehen. Aber es sind auch sicherheitspolitische Interessen und die Zusammenarbeit in globalen Fragen, für die wir Russland brauchen – und Russland uns.

4. *Keinen "Big Bang", sondern Weiterentwicklung unserer bestehenden Ansätze*

Jetzt wieder das Rad neu erfinden zu wollen, wäre unnützlich. Zu viel ist bereits über die Beziehungen zu Russland nachgedacht worden. Was fehlt, ist bestenfalls ein Nachbessern, Verfeinern oder eine gewisse Weiterentwicklung.

Zum Ansatz "Annäherung durch Verflechtung" – obwohl dieses Schlagwort kaum noch benutzt wird – gibt es keine Alternative, zumindest als langfristige Zielsetzung. Er ist richtig in seiner Grundausrichtung. Aber wir müssen noch deutlicher definieren, wie und wo wir uns annähern wollen und was genau wir unter Verflechtung verstehen. Letztlich geht es um die Schaffung von Strukturen, die unsere Zusammenarbeit auf eine stabilere und vorhersehbare Grundlage stellt. Auch die effektive Einbindung Russlands in internationale Organisationen ist ein zentrales Element.

Das wird sicherlich ein langer Weg werden und bis dahin sollten wir uns dem russischen Angebot vor "selektiver Kooperation" nicht verschließen. Es wäre ein Fehler zu sagen, wir wollen "alles oder nichts", um dann am Ende womöglich mit "nichts" dazustehen.

5. *Eine Stimme für die EU. Die EU-Russland-Beziehungen besser bündeln*

Neue Institutionen sind kein Patentrezept zur Lösung von Problemen. Aber die Beziehungen zu Russland haben ein großes Defizit: Zu viele Stimmen und zu viele Akteure verwischen die Interessen der EU. Sicherlich ist dies nicht ein Russland-spezifisches Problem, aber es ist vielleicht im Falle der Beziehungen mit Russland am deutlichsten.

Auch für Russland ist es nicht immer einfach, die EU-Positionen zu verstehen, oftmals kommen aus

Brüssel und den Hauptstädten widersprüchliche Signale. Dies ist verwirrend und kann auch ausgenutzt werden, die einzelnen Akteure gegeneinander auszuspielen.

Die nun endlich gefallene Entscheidung, einen "Hohen Repräsentanten für EU-Außenbeziehungen" (samt notwendigem Apparat) einzusetzen, schafft sicherlich Abhilfe.

Bis dahin allerdings ist eine bessere Koordination der EU-Russland-Beziehungen notwendig. Ein offizieller Russland-Koordinator, wie etwa die *EU Special Representatives* von Solana, wäre nur schwer durchsetzbar, aber eine Art Sekretariat mit Koordinationsfunktion wäre durchaus denkbar.

Ausblick

Obwohl für die Beziehungen mit Russland viel von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft erwartet worden war, sind die Ergebnisse enttäuschend geblieben. Dies hat weniger mit der Ratspräsidentschaft zu tun, als mit der Haltung Russlands. Aber es kann auch als Signal dafür verstanden werden, dass wir uns eingehender mit dem Verhältnis zu unserem wichtigen Nachbarn beschäftigen müssen. Die nachfolgenden EU-Präsidentschaften werden andere geographische Schwerpunkte setzen, das ist heute schon deutlich. Aber die Beziehungen zu Russland nun zu vernachlässigen, wäre ein strategischer Fehler.