

# BERICHTE AUS DEM AUSLAND

## POLITISCHER BERICHT AUS BRÜSSEL

Christian Forstner  
Leiter der Verbindungsstelle Brüssel

Nr. 6 /2014 – 28. März 2014



## IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2014, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Prof. Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

## **Die EU und die Krim-Krise: Neue Geschlossenheit oder Ende der bürokratischen Außenpolitik?**

### **Die Vorgeschichte: Gute Absichten, negative Auswirkungen**

Auf Initiative von Schweden und Polen legte die EU 2009 ein Programm zur östlichen Partnerschaft auf, ein Ring der Stabilität an Europas Außengrenze sollte dafür sorgen, dass die EU von Freunden umgeben sei. Die östliche Partnerschaft der EU zielte auf Stabilität, Wohlstand und soziale Entwicklung in den an Europa angrenzenden Räumen ab. Im Bewusstsein ihrer Attraktivität bot die EU den jeweiligen Ländern vertiefte Beziehungen an, ohne einen EU-Beitritt in Aussicht zu stellen. Vom erfolgreichen europäischen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialmodell sollte nicht nur der Insider-Club der EU-Mitglieder profitieren.

Russland sah den Bestrebungen der EU in der gemeinsamen Nachbarschaft anfangs desinteressiert zu. Der Gegner hieß NATO, nicht EU, und es galt, den amerikanischen Wunsch nach einer Ausdehnung der NATO nach Osteuropa und in den Südkaukasus abzuwehren. Zudem schlitterte die EU in eine Wirtschafts- und Finanzkrise, Brüssel musste das eigene Haus in Ordnung bringen und lief Gefahr, nun nicht nur als politischer sondern auch als wirtschaftlicher Zwerg wahrgenommen zu werden und fortan auch seiner Wirtschaftskraft verlustig zu gehen. Doch Russland unterschätzte die anhaltende wirtschaftliche Attraktivität der europäischen *Soft Power*. Das Angebot, über eine engere Anbindung und Zusammenarbeit Innovations- und Modernisierungsprozesse in Gang zu setzen, wurde trotz Wirtschaftskrise nachgefragt. Und Moskau begriff die EU-Politik zusehends als Herausforderung für den eigenen Herrschaftsanspruch in Osteuropa. Freihandels- und Assoziierungsabkommen der osteuropäischen Staaten mit der EU bedeuteten für Russland den Verlust von Absatz- und Handelsmärkten, und politisch würde der gesellschaftliche Wandel in letzter Konsequenz auch vor dem Kreml nicht halt machen. Fällt Kiew, so die Logik Putins, fällt irgendwann auch Moskau. Moskau ließ die Muskeln spielen und stellte der auf langfristigen Wandel angelegten *Soft Power* der EU russische *Hard Power* entgegen. Über die Energiepreise wurde außenpolitisches Verhalten belohnt oder bestraft, fragile Staaten wie Armenien und Aserbaidschan wurden auf ihre prekäre Sicherheitslage hingewiesen. Die Handelskriege letztes Jahr mit der Ukraine, Belarus und Litauen standen im Kontext der europäisch-russischen Spannungen und wirkten wie Vergeltungsmaßnahmen Russlands auf die drohende Abwendung vom großen slawischen Bruder. Brüssel konstatierte ratlos, dass die Assoziierungsabkommen mit der EU einerseits und eine Zollunion mit Russland andererseits konkurrierende Integrationsmodelle sind. Aus dem vermeintlich inklusiven Ansatz der EU im Rahmen der östlichen Partnerschaft wurde eine neue Ost-West-Konfrontation.

### **Europäische Geschlossenheit oder Ende der bürokratischen Außenpolitik?**

Die EU ist sich in der Einschätzung der Krim-Krise einig: das russische Vorgehen ist völkerrechtswidrig, widerspricht den Vereinbarungen zur Sicherheit und territorialen Integrität der Ukraine und verstößt gegen den Geist der guten Nachbarschaft in Europa. Es gibt keine Stimme in Europa, die an dieser Auffassung rüttelt. Ausdruck des europäischen Konsenses ist die Verständigung auf einen 3-Stufen-Mechanismus von Sanktionen, die zuerst zur Aussetzung des Visa-Dialogs sowie der Verhandlungen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen führten, sodann gezielte Restriktionen gegen Personen beinhalteten und schließlich in der letzten Phase Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen Russland nach sich ziehen sollen. Ein

genauerer Blick auf die EU-Reaktion offenbart jedoch anhaltende Meinungsunterschiede. In der Frage der Sanktionen forderte Großbritannien signifikante Einschnitte bei den Energiebeziehungen, was auf Widerstand bei Deutschland traf. Umgekehrt präferierte Deutschland Finanzsanktionen, was wiederum London nicht gefiel. Und Frankreich hielt grundsätzlich an seinen Rüstungsdeals mit Russland fest. Wegen der unterschiedlichen Interessen aktivierte man daher beim Europäischen Rat am 20./21. März nicht die Stufe 3, sondern erweiterte die Blacklist von Stufe 2 um mehr Personen. Die Nöte für alle Beteiligten, in der Russland-Politik mit einer Stimme zu sprechen, zeigen sich exemplarisch am Verhalten einiger Beitrittskandidaten. Der Aufforderung der EU, das Sanktionsregime zu übernehmen, kamen Serbien und die Türkei nicht nach, sie übernahmen die von der EU verhängten Einreisesperren nicht. Und Montenegro, das touristisch und wirtschaftlich enge Bande zu Russland unterhält, wählte eine originelle Lösung. Montenegro sperrte bislang nur die ukrainischen Personen auf der EU-Liste.

Unterdessen schwillt die Kritik an der Aussetzung des Visum-Dialogs an. Genau damit, so die warnenden Stimmen, forcieren man die Selbstisolation in Russland, grenze man wichtige gesellschaftliche Kräfte wie Studenten und Unternehmer aus Europa aus und setze sie der russischen Medienpropaganda umso stärker aus. Russland brauche heute seitens der EU mehr Freizügigkeit, nicht weniger. Und der Kreml hatte seine politische Elite schon auf mögliche Konflikte mit dem Westen vorbereitet, seit Jahren müssen Russlands Politiker und Beamte ihre Vermögensverhältnisse offenlegen und seit Kurzem ist ihnen Auslandsbesitz untersagt. Moskau verkaufte diese Gesetzgebung als Instrument im Kampf gegen Korruption, offensichtlich ging es aber wohl eher darum, Russlands Groß- und Kleinoligarchen von langer Hand auf mögliche Kontosperrungen und Enteignungen im Westen vorzubereiten. Wenn dem so ist, würden westliche Sanktionen gegen Russlands Elite teilweise verpuffen.

Wie in der Anwendung von Sanktionen muss die EU auch im Umgang mit der neuen ukrainischen Regierung vorsichtig sein. Zur Exekutive in Kiew gehören auch Vertreter von rechtsradikalen und nationalistischen Gruppen wie der Bewegung *Freiheit* oder *Rechter Sektor*, deren Radikalisierung nicht zuletzt vor dem Hintergrund ausbleibender Reformen und neuer repressiver Gesetze unter dem inzwischen gestürzten Präsidenten Viktor Janukowitsch erfolgte. Auch nach dem Regimewechsel in Kiew muss sich der Westen konsequent von allen gewaltbereiten Kräften distanzieren. Dies ist ein Gebot der politischen Glaubwürdigkeit und gilt gegenüber dem ausländerfeindlichen *Front National* in Frankreich genauso wie gegenüber den neuen ukrainischen Ultra-Nationalisten. Die absolut berechnete Kritik an Russlands Krim-Politik darf in Brüssel nicht dazu verleiten, über Fehlentwicklungen in der Ukraine hinwegzusehen. In ihrem Kampf um die Ukraine setzten Brüssels Diplomaten bis zuletzt auf die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens auf dem Gipfel in Vilnius im November. Zu diesem Zeitpunkt stand die Ukraine bereits finanziell mit dem Rücken zur Wand, und wäre dieses Abkommen zur Heranführung der Ukraine an die EU unterschrieben worden, kurz bevor das Land seine Zahlungsunfähigkeit hätte erklären müssen, dann hätte es in der öffentlichen Wahrnehmung als Auslöser des Staatsbankrotts interpretiert werden können. Genau auf diese Wechselwirkung von EU-Abkommen und Wirtschaftseinbußen hatte die russische Propaganda im Vorfeld des Gipfels abgezielt.

Europas Ukraine-Politik zerschellte zunächst einmal an Putins Machtpolitik. Die EU wollte auf neuer Vertragsgrundlage zu mehr Kohärenz in der Außenpolitik finden, man gab sich einen Auswärtigen Dienst und stärkte die Hohe Beauftragte. Zur offensichtlichen Machtlosigkeit

kommt jetzt auch noch die Unsicherheit über die richtige Strategie hinzu. Vorerst wurden nur die Sanktionsstufen 1 und 2 aktiviert, die EU hofft damit, einer Eskalation des illegitimen Vorgehen Russlands einen Riegel vorzuschieben. Doch unter vorgehaltener Hand wird in Brüssel schon das Scheitern des Ansatzes der föderalen Außenpolitik zugegeben. Die neue politische Eiszeit mit Russland legt heute auch die Unzulänglichkeiten des bürokratischen Ansatzes europäischer Außenpolitik bloß. Zwar agieren Europas Diplomaten nur im Rahmen des vom Rat erteilten Mandats, doch aus technischen Fragen der Zusammenarbeit mit der Ukraine entwuchs ein geopolitischer Konflikt mit Russland, auf den Brüssel nicht vorbereitet war. Europas Diplomatie arbeitet akribisch, orientiert sich an Dokumenten und Abkommen, kommuniziert extensiv mit den Mitgliedsstaaten und reibt sich an den Hauptstädten auf, schmiedet Kompromisse, beschließt Arbeitsprogramme und formuliert gerne ambitionierte Road Maps. Doch durch die Selbstbeschäftigung mit Konsultation und Verwaltung schwanden die Ressourcen für das strategische Ziel, einerseits die Modernisierungspartnerschaft mit Russland anzugehen und andererseits die östliche Partnerschaft so zu gestalten, dass sie Russland keinen Vorwand für ernste politische Spannungen liefern würde.

Die Krim-Krise wird zur Wegscheide der europäischen Außenpolitik werden. Integrationsbefürworter werden vehement eine geschlossene europäische Linie einfordern, da man nur so dem großen Russland standhalten könne. Europa-Skeptiker werden dagegen davor warnen, Brüsseler Technokraten strategische Entscheidungen anzuvertrauen. Dazu sei der Brüsseler Apparat weder institutionell ermächtigt noch personell befähigt. Und in der Tat mangelt es der EU-Spitze an politischem Charisma. Auch nach dem historischen EU-Sondergipfel zur Ukraine am 6. März, an dem mit Arsenij Jazenjuk erstmals ein Nicht-EU-Regierungschef teilnahm, traten EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy und EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso mit Sprechzetteln vor die Presse, so dass zwangsläufig der Eindruck entstand, dass die beiden ranghöchsten EU-Vertreter mehr Verwalter als Gestalter sind.

### **Krisenmanagement und Vertrauensbildung**

Die gegenwärtige Krise ist in erster Linie eine Vertrauenskrise, die Beziehungen zwischen der EU und Russland verschlechterten sich aber schon seit Jahren. Der parlamentarische Dialog stockt, auf europäischer Seite bestimmen russlandkritische Osteuropäer und idealistische Menschenrechtsvertreter den Ton. Beide Lager zeichnet eine Eindämmungspolitik gegenüber Russland aus. Ausgleichende Kräfte um die Delegationsvorsitzenden Knut Fleckenstein oder Aloiz Peterle haben es schwer, bei ihren Parlamentskollegen Gehör zu finden. Und mit der letzten allzu undemokratischen Parlamentswahl in Russland 2011 stellte sich die russische Seite selbst ins Abseits, auf Augenhöhe kann die Duma mit dem Europäischen Parlament nicht mehr debattieren.

Die Kontakte der EU mit Russland sind institutionell so dicht wie mit keinem anderen Land. Zwei jährliche Gipfel zwischen den Präsidenten werden ergänzt durch regelmäßige Minister- und Kommissarstreffen, Arbeitsgruppen tagen, und der sektorale Fachdialog riss nie ab. Doch gleichwohl rutschte man in eine kolossale Vertrauenskrise. Der Fall von Dmitrij Rogosin, derzeit stellvertretender Ministerpräsident für Verteidigung und Rüstung, ist ein bezeichnendes Beispiel. Dmitrij Rogosin, mächtiger Sprecher der patriotischen Kräfte in Russland und immer wieder gehandelt als möglicher Putin-Nachfolger, war 4 Jahre Botschafter in Brüssel. Er war mehr Politiker als Diplomat, liebte den öffentlichen Auftritt und stellte sich

jeder Diskussion. Doch Brüssel nutzte diese Chance nicht und ignorierte die Tatsache, dass Rogosin zwar ein unbequemer Partner war, aber Zusagen hielt und Abmachungen auch gegenüber Putin durchsetzte.

Kaum jemand in Brüssel hat heute einen kurzen Draht zu Russlands Spitzenpolitikern, die Beziehungen zu Russland waren nicht vorrangig, da schwierig und meist frustrierend. Der Versuch vor einigen Jahren, zwischen der EU-Chefdiplomatin Catherine Ashton und dem russischen Außenminister Sergej Lawrow einen High-Level-Dialog zu etablieren, verlief erfolglos. Und Brüssel blockierte auch alle Anregungen, einen Sonderbeauftragten für Russland zu benennen. Dagegen waren die Beziehungen zu den USA Chefsache, Ashton sprach regelmäßig, lange und ausführlich mit ihrer Freundin Hillary. Auf der EU-Agenda dominierten das Verhältnis zu Amerika, der Nahost-Konflikt, das internationale Krisenmanagement im Iran und die Stabilisierung des Balkans. Russland stand nie auf der Prioritätenliste.

Putin ist nach wie vor der mächtigste Mann im Kreml und damit auch der wichtigste russische Ansprechpartner zur Lösung der Krise. Aber er selbst steht innenpolitisch mehr unter Druck als es nach außen scheint. Er muss die widerstrebenden Interessen in seiner Umgebung ausbalancieren. Exportorientierte, innovationsinteressierte und kooperationswillige Oligarchen liegen im Clinch mit Geheimdienstlern, der Rüstungsindustrie und einer reformunwilligen Beamtennomenklatura. Putin sitzt zweifellos fest im Sattel, und von Zeit zu Zeit zeigt er, wer der starke Mann im Kreml ist. Mit der überraschenden Freilassung von Mikhail Chodorkowskij demonstrierte Putin seine ungebrochene Machtstellung. Er ist es auch, bei dem in der Krim-Krise die Fäden zusammenlaufen. Der Westen muss daher beides tun: die keineswegs monolithischen Akteure in Russland identifizieren und dabei immer mit Präsident Putin in Kontakt bleiben. Der Kreis derjenigen, die auf Gehör und Vertrauen im Kreml stoßen, ist klein. Doch es lohnt sich, darüber nachzudenken.