SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft: Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius

Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Stewart, S. (2014). *Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft: Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius.* (SWP-Aktuell, 6/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377200

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft

Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius

Susan Stewart

Die Ereignisse im Vorfeld des Vilnius-Gipfels der Östlichen Partnerschaft vom November 2013 und dessen Resultate deuten darauf hin, dass diese Partnerschaft in einer Krise steckt. Das liegt vor allem daran, dass es der EU und ihren östlichen Partnern nicht gelang, ihre jeweiligen Ziele zu verdeutlichen und sich auf Wege zu einigen, wie sie erreicht werden sollen. Dasselbe gilt für die Beziehungen zwischen der EU und Russland, die insbesondere in Bezug auf die sogenannte gemeinsame Nachbarschaft zunehmend dysfunktional werden. Auch wenn sich die östliche Partnerschaft und das Verhältnis zu Russland gegenseitig beeinflussen, ist derzeit eher eine klare Trennung beider Politikfelder angebracht als deren allmähliche Verschmelzung. Das Gipfeltreffen hat eine Reihe von Problemen in den Vordergrund gerückt, die bisher nur sporadisch oder auf rhetorischer Ebene aufgegriffen wurden. Vilnius sollte der EU und ihren Mitgliedstaaten als Anlass dienen, die Problematik systematisch zu analysieren, um die bestehende Politik zu ändern und den Realitäten besser Rechnung zu tragen.

Die Ereignisse der letzten Monate haben die Beziehungen der EU sowohl mit Russland als auch mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in mancher Hinsicht in Frage gestellt. So ist deutlich geworden, dass Russland und die EU in diesem Teil der Nachbarschaft nicht dieselben Ziele verfolgen. Das wirkt sich auch auf andere Aspekte der EU-Russland-Beziehungen aus. Gleichzeitig hat die Fokussierung auf das Handeln Russlands die Aufmerksamkeit von den innenpolitischen Entwicklungen in den östlichen Partnerländern abgelenkt, die jedoch von zentraler Bedeutung für deren Beziehungen zur EU sein sollten. Diese Entwicklungen sollten nun stärker in den Vordergrund gerückt werden, ohne dabei den russischen Einfluss aus den Augen zu verlieren.

Nötig ist vor allem, die EU-Russlandpolitik nach eingehender Überprüfung umzugestalten und die ÖP in wesentlichen Aspekten zu ändern. Die EU-Russland-Beziehungen wurden letztmalig 2008 überprüft, und die Evaluierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik in den Jahren 2010/2011 wurde von den Auswirkungen des Arabischen Frühlings dominiert und konzen-

Dr. Susan Stewart ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

trierte sich insofern nicht ausreichend auf die ÖP. Es ist höchste Zeit, einen kritischen Blick auf beide politischen Ansätze zu werfen, um ihre Kompatibilität sicherzustellen und gleichzeitig wichtige Unterschiede zwischen ihnen deutlich zu machen.

Russlands Umgang mit seinen Nachbarn

Im Vorfeld des Vilnius-Gipfels begann Russland, massiven Druck auf mehrere Länder der ÖP auszuüben. Mit einer undurchsichtigen Mischung aus Drohungen und Versprechen konnte der russische Präsident Wladimir Putin beispielsweise den armenischen Präsidenten Sersch Sargsjan zu der Erklärung veranlassen, Armenien hege die Absicht, der Zollunion beizutreten, die zurzeit zwischen Russland, Belarus und Kasachstan besteht. Diese Erklärung rief nicht nur in Armenien, sondern auch unter den Mitgliedstaaten der Zollunion Unmut und Verwunderung hervor. Ihre ursprünglich kritische Reaktion zeigt, dass Russland im Rahmen der Zollunion offenkundig auch einseitige Entscheidungen fällt, die es den anderen Mitgliedstaaten aufzwingt. Das Beispiel Armenien deutet zudem darauf hin, dass der Beitritt zur Zollunion nicht ausschließlich auf einer freiwilligen, souveränen Entscheidung eines Staates beruht, sondern unter einem gewissen Zwang vollzogen werden kann. Beides steht im Widerspruch zu früheren Erklärungen der russischen Regierung, die den Charakter der Zollunion und der geplanten Eurasischen Wirtschaftsunion betreffen. Das russische Handeln lässt nicht zuletzt darauf schließen, dass im Kreml allmählich Zweifel aufkommen, ob diese Institutionen ohne Ausübung eines gewissen Drucks zu realisieren sind. Offenbar will Russland die Zollunion mittels Zwangsmaßnahmen vergrößern und weicht auf diese Weise einigen Problemen aus, die mit deren Vertiefung einhergehen.

Auch die Republik Moldau (RM) war russischen Drohungen ausgesetzt. Konkret drohte der Kreml damit, den in Russland arbeitenden moldauischen Bürgern Schwierigkeiten zu bereiten und für Instabilität in Transnistrien zu sorgen, sollte die moldauische Regierung ihre Beziehungen zur EU weiter intensivieren. Bei einem Besuch in der RM im September 2013 machte Dmitri Rogosin, russischer Vizepremierminister und Sonderbeauftragter des russischen Präsidenten für Transnistrien, entsprechende Andeutungen. Zudem ließ er durchblicken, dass Russland die Gasexporte nach Chișinău einschränken könne, falls das Land nicht ablasse, ein Assoziierungsabkommen mit der EU anzustreben. Im Fall der RM konnte der russische Druck die Paraphierung des Assoziierungsabkommens nicht verhindern, die wie geplant in Vilnius stattfand. Es sind jedoch weitere Manöver Russlands zu erwarten, sollte die RM den Prozess einer Annäherung an die EU fortsetzen.

Schließlich erschwerte Russland im Sommer 2013 einen Großteil des russisch-ukrainischen Grenzhandels, indem es zusätzliche Kontrollen einführte. Russische Amtsträger erklärten unmissverständlich, dass der Zweck dieser Maßnahmen darin bestehe, der Ukraine die Folgen eines »vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens« (DCFTA) mit der EU vor Augen zu führen. Kurz vor dem Vilnius-Gipfel traf sich Putin wiederholt mit dem ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowytsch. Der genaue Inhalt ihrer Gespräche ist nicht bekannt. Klar ist aber, dass die russische Seite mit Drohungen und Versprechen zu verhindern suchte, dass die Ukraine ihre Beziehungen mit der EU intensivierte. Putin war insofern erfolgreich, als Janukowytsch sich weigerte, auf dem Gipfeltreffen in Vilnius das vorbereitete Abkommen zu unterzeichnen, obwohl die EU in letzter Minute diverse Kompromisse anbot.

Die skizzierten Entwicklungen deuten darauf hin, dass Russland systematisch versucht, die ÖP zu untergraben, weil es sie als Initiative begreift, die elementaren russischen Interessen zuwiderläuft. Diese Auffassung hängt mit dem Selbstverständnis Russlands als einer Großmacht zusammen, aus dem ein hegemonialer Umgang mit

seinen unmittelbaren Nachbarn resultiert. Darüber hinaus sehen einige Russen in der Annäherung der östlichen Partnerländer an die EU nicht nur ein Vorstadium eines möglichen EU-Beitritts, sondern auch einer Nato-Mitgliedschaft dieser Länder, die Russland um jeden Preis verhindern will.

Die EU-Russland-Beziehungen: Hin zu einem realistischeren Ansatz

An den dargestellten Zusammenhängen wird deutlich, dass die Idee einer gemeinsamen Agenda von EU und Russland für den postsowjetischen Raum irreführend ist. Russland begreift Entwicklungen in der Region als ein Nullsummenspiel und glaubt nicht an die von der EU propagierten Vorteile, die eine Zusammenarbeit für beide Seiten haben könnte. Abgesehen davon ist Russland gern bereit, die Instabilität und wirtschaftliche Schwäche in den Nachbarländern hinzunehmen, weil dies nach seinem Kalkül auf eine Stärkung des eigenen Einflusses hinausläuft. In manchen Fällen trägt Russland gezielt zu einer Forcierung der Instabilität und einer Verschlechterung der Wirtschaftslage in den ÖP-Ländern bei.

Welche Folgen hat das für die EU-Russland-Beziehungen? Auch wenn sich die Brüsseler Akteure in den letzten Jahren der »Integrationskonkurrenz« mit Russland bewusster geworden sind, halten sie bislang an der Annahme fest, dass für gemeinsame Anstrengungen im postsowjetischen Raum ein erhebliches Potential existiert. Insbesondere der »Gemeinsame Raum« für äußere Sicherheit sollte eine solche Zusammenarbeit als Hauptkomponente einschließen. Auch spezifische Projekte wie die »Meseberg-Initiative« beruhten auf dem Glauben, dass eine derartige Zusammenarbeit möglich sei (beispielsweise in Bezug auf den Transnistrien-Konflikt).

Russlands Handlungen der letzten Monate erfordern jedoch eine kritische Bewertung dieser Annahmen und Konzepte. Mit seiner Herangehensweise und seinem Umgang mit den Ländern der ÖP hat Russland bewiesen, dass das Potential für eine konstruktive, ergebnisorientierte Kooperation im Hinblick auf diese Länder keineswegs selbstverständlich gegeben ist. Daher sollten die einschlägigen Dokumente und Ansätze überarbeitet werden, um diese und andere Fehlannahmen zu korrigieren (z. B. auch in Bezug auf die offizielle russische Unterstützung von Demokratisierungs- und Modernisierungsprozessen). Ein Ziel dieser Überarbeitung könnte ein Dokument sein, in dem frühere Annahmen ausdrücklich verworfen werden und sich die Politik nüchterner auf jene Bereiche konzentriert, in denen eine Zusammenarbeit nach wie vor wesentlich ist und realistische Fortschritte verspricht. Damit würde die EU sowohl Russland ihre Absichten signalisieren als auch eine Grundlage für weitere Initiativen schaffen, sollte das Potential für eine Weiterentwicklung der Beziehungen größer werden. Dieses Dokument könnte fortgeschrieben und modifiziert werden, wenn sich die Voraussetzungen in der EU und in Russland verändern.

Die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit werfen die Frage auf, ob die EU sich auf ein geopolitisches Spiel mit Russland einlassen will oder dies nicht schon längst getan hat. Äußerungen aus einigen Mitgliedstaaten im Vorfeld des Vilnius-Gipfels, vor allem in Bezug auf die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der Ukraine, zeugen von einem ausgeprägten geopolitischen Denken einer wachsenden Zahl von Akteuren. So wurde etwa häufig erklärt, dass es notwendig sei, die Ukraine zu »retten« und zu verhindern, dass sie weiter in Richtung Russland abdrifte. In solchen Äußerungen spiegelt sich der in Moskau vorherrschende Nullsummenansatz wider. Wegen solcher geopolitischer Argumente unterblieb eine vollständige Bewertung der von der ukrainischen Regierung (nicht) vollzogenen innenpolitischen Schritte – mit Ausnahme des Falles Julija Tymoschenko, der (zu) weit oben auf der Prioritätenliste der EU stand.

Versteht man Geopolitik als Kampf um das Einflussmonopol in einer bestimmten

Region, dann könnte dieses Spiel in zweifacher Hinsicht gefährlich für die EU werden. Erstens steht das Bemühen, in der Nachbarschaft mit geopolitischen Instrumenten EU-Ziele zu erreichen, im Widerspruch zum bisherigen Ansatz der EU-Außenpolitik. Und ein solches Ansinnen ist auch nicht dazu angetan, die Fundamente für eine konstruktive Politik gegenüber Russland zu legen. Es würde viel eher zu einer Eskalation in den Beziehungen führen, die unter dem Vorzeichen eines Nullsummendenkens eine Haltung fördern würden, die von der EU in den vergangenen Jahren geleugnet – wenn nicht gar abgelehnt – wurde. Zweitens würde eine solche Entwicklung die Aufmerksamkeit zu ausschließlich auf Russlands Handeln lenken. Dieses spielt zweifellos eine Rolle für die Entwicklungsmöglichkeiten der ÖP. Bei deren Umgestaltung und Implementierung sollten aber die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den Partnerländern im Vordergrund stehen, nicht die Rolle Russlands (mehr dazu weiter unten).

Die EU-Russland-Beziehungen sind nicht nur wegen der Konkurrenz um den postsowjetischen Raum gestört. In den letzten anderthalb Jahren haben sie sich in fast jeder Hinsicht verschlechtert. Beispielsweise hat die EU der russischen Gazprom Wettbewerbsverzerrung auf den Energiemärkten mehrerer EU-Mitgliedstaaten vorgeworfen. Außerdem hat die EU erstmals vor der Welthandelsorganisation (WTO) Klage gegen Russland erhoben und dadurch auf zahlreiche Probleme hingewiesen, die sich daraus ergeben, dass Russland seinen WTO-Verpflichtungen nicht angemessen nachkommt. Die Arbeit an einem neuen Rahmenabkommen, das die EU-Russland-Beziehungen regeln soll, ist ins Stocken geraten, die Verhandlungen über weitere Visaerleichterungen sind festgefahren. All dies verweist auf die Notwendigkeit, die dieser Beziehung zugrundeliegenden Annahmen zu überdenken und auf einen realistischeren Ansatz hinzuwirken. Die Grundsatzdiskussionen, die beim EU-Russland-Gipfel Ende Januar 2014 geführt wurden, können als erster Schritt in diese Richtung gelten. Eine solche Überprüfung sollte aber erheblich weiter gehen als der Prozess, der 2008 nach dem russisch-georgischen Krieg vollzogen wurde und kaum praktische Auswirkungen auf den EU-Ansatz in der Russlandpolitik hatte. Die EU sollte sich nicht auf ein geopolitisches »Wie-du-mir-so-ich-dir«-Spiel mit Russland einlassen, sondern ihre Ziele in der Nachbarschaft proaktiv verfolgen. Sie sollte überdies weiterhin für den Dialog mit Russland offen bleiben, um ihre Ziele zu erklären. Bei der Planung ihrer Handlungen wäre die EU gut beraten, die wahrscheinlichen russischen Reaktionen mitzubedenken – nicht mit dem Ziel, eine Befremdung Russlands um jeden Preis zu vermeiden, sondern um für mögliche Konsequenzen gewappnet zu sein.

Die Östliche Partnerschaft: Größere Differenzierung, mehr Ressourcen

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, sind die Ansätze der EU für die Beziehungen zu Russland und zu den östlichen Partnerländern miteinander verknüpft. Dennoch ist es wichtig, die beiden Bereiche analytisch und praktisch voneinander zu trennen und die Folgen der bisherigen Entwicklungen (einschließlich der russischen Handlungen) für die Zukunft der ÖP zu untersuchen. Dabei sollte vor allem im Mittelpunkt stehen, was in den Ländern selbst passiert, weniger der russische Umgang mit ihnen.

Die ÖP ist nur begrenzt mit Konditionalitäten verknüpft. Beispielsweise ist das Bekenntnis zu demokratischen Werten eine Vorbedingung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen. Die Ukraine bietet ein Beispiel für ein Partnerland, in dem sich das politische Umfeld geändert und eine Abkehr von bestimmten Werten stattgefunden hat. Dabei ist die grundsätzliche außenpolitische Ausrichtung der Ukraine immer noch unklar – ungeachtet der offiziellen Rhetorik und einer

Gesetzgebung, die die EU-Option unterstützt. Auch wenn der ukrainische Fall aus mehreren Gründen einzigartig ist, bestehen doch zahlreiche Ähnlichkeiten zwischen der Entwicklung dieses Landes und derjenigen anderer ÖP-Staaten. Wie in der Ukraine gibt es auch in der Republik Moldau eine Elite und eine Gesellschaft, die in der Frage der außenpolitischen Ausrichtung gespalten ist. Ereignisse in Georgien seit den Parlamentswahlen im Oktober 2012 weisen auf Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit und eine selektive Justiz hin, auch wenn dies nicht im selben Maße gilt wie für die Ukraine.

Die EU ist von der Tauglichkeit bestehender Instrumente überzeugt. Im Falle Georgiens und der RM haben sie auch weitgehend Wirkung gezeigt, wobei die Unterzeichnung der Abkommen mit der EU in beiden Fällen noch aussteht. Armenien ist aus diesem Prozess ausgestiegen, ein Indiz für die Notwendigkeit weiterer Instrumente, die unterhalb der Schwelle des Assoziierungsabkommens zum Einsatz kommen könnten.

Der ukrainische Fall hat die Schwächen des Ansatzes der ÖP erkennen lassen. Erstens ist die Ukraine unter Janukowytsch nur aus finanziellen und geopolitischen Gründen an dem Abkommen interessiert, als einem Mittel, ihr Balancieren zwischen der EU und Russland fortzusetzen. Zweitens ist die ukrainische Bürokratie außerstande, wesentliche Teile des Abkommens adäquat umzusetzen. Drittens hat der Prozess im Vorfeld der Unterzeichnung nicht dazu beigetragen, die ukrainische Führung der EU näherzubringen. Vielmehr hat die Führung in Kiew versucht, dem Dokument (und dem Prozess) ihren korrupten und personalisierten Regierungsstil aufzuprägen und dadurch sowohl politisch als auch finanziell zu profitieren. Diese drei Aspekte veranschaulichen, wie ambitioniert der Charakter der Assoziierungsabkommen im postsowjetischen Kontext ist. Zugleich verdeutlichen sie die Notwendigkeit, besser zu verstehen, wie die von der EU eingesetzten Instrumente im jeweiligen Kontext der Partnerländer verstanden und benutzt werden.

Eine wichtige Folgerung aus dem Vilnius-Gipfel sollte daher der Entschluss sein, das Vorgehen in der ÖP stärker zu differenzieren. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist de facto bereits zweigeteilt, in eine östliche und eine südliche Dimension. Diese Teilung ist sinnvoll und hat – zumindest im Fall des Ostens – bereits Früchte getragen. Dabei ist zugleich immer deutlicher geworden, dass sich die östlichen Nachbarn in wichtigen Parametern voneinander unterscheiden. Dies war zu einem gewissen Maß schon zu Beginn der ÖP erkennbar. Beispielsweise wurde Belarus aufgrund von Unzulänglichkeiten in seiner Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lediglich eingeladen, an der multilateralen – nicht der bilateralen – Dimension der ÖP teilzunehmen. Auch das Interesse an der EU und der ÖP ist unterschiedlich groß, wie sich schnell zeigte. Besonders gering war und bleibt es im Falle Aserbaidschans.

Zu den weiteren Parametern, die für die Einbindung in die ÖP maßgeblich sind, gehören die Art der Regierungsführung, die Wirtschaftslage im Land und die Beziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch die Form und der Grad der Abhängigkeit von Russland sollten berücksichtigt werden. Anhand der genannten Faktoren bewerten die Eliten der jeweiligen Länder die EU-Angebote. Da die Rhetorik dieser Eliten jedoch irreführend sein kann, wäre es sinnvoll, wenn die EU die einzelnen Länder am Maßstab der genannten Parameter selbst einschätzen würde, um beurteilen zu können, wie wahrscheinlich es ist, dass ihre Angebote vom jeweiligen Partnerland als attraktiv angesehen werden. Das ist umso notwendiger, als diese Art von objektiven Analysen in den Partnerländern selbst oft nur unzureichend durchgeführt wird. Die in der breiteren Bevölkerung vorherrschenden Meinungen sollten auch untersucht werden, um mögliche Unterstützer und Gegner der EU-Angebote auszumachen. Eine Analyse unter Maßgabe der genannten Faktoren wird es den EU-

Institutionen auch erleichtern, besser einzuschätzen, mit welchen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Abkommen in den östlichen Partnerländern zu rechnen ist.

Ein organisiertes Netzwerk von Experten, darunter nicht zuletzt Wissenschaftler und Aktivisten in den Partnerländern selbst, könnte dazu beitragen, dass die relevanten Faktoren und daraus entstehenden Problemlagen systematischer und sachgerechter analysiert und angegangen werden. Dabei könnte das EU-Institut für Sicherheitsstudien (EUISS) beim Aufbau dieses Netzwerks eine führende Rolle übernehmen, zumal es die Möglichkeit hätte, auf bestehende Kontakte und Fachwissen der EU-Länderdelegationen, des Zivilgesellschaftlichen Forums der Östlichen Partnerschaft und relevanter EU-Institutionen zurückzugreifen.

Darüber hinaus sollten die Instrumente ausdifferenziert und stärker auf das jeweilige Land zugeschnitten werden. Ausgehend von der Situation im Partnerland ginge es darum, Angebote zu unterbreiten, die den Agenden sowohl des Landes als auch der EU entsprechen. Diese Angebote sollten in ihrem Umfang relativ klein und leicht zu implementieren sein. Dabei sollten sie möglichst nur einen zu reformierenden Bereich betreffen und schnelle – wenn auch begrenzte – Vorteile versprechen. Die Kunst liegt darin, derartige »Bausteine« so zu entwerfen und aufeinander abzustimmen, dass sie sich gegenseitig verstärken und in eine vernünftige übergeordnete Strategie für die Entwicklung des Landes einfügen.

All das wird eine Aufstockung der Ressourcen erfordern, die für die ÖP vorgesehen sind. Damit sind weniger zusätzliche Finanzhilfen gemeint, sondern eher gezielte Projektförderung, um beispielsweise eine effektive Kommunikation mit den Gesellschaften in den Partnerländern voranzutreiben. Wo nötig sollte zusätzliches Personal – sowohl bei den EU-Delegationen vor Ort als auch in Brüssel – eingesetzt werden, um die oben geforderte Analyse und auch die Entwicklung geeigneter »Bausteine« zu ermöglichen. Auch die Monitoring-Mechanismen sollten ausgeweitet werden, um sicherzustellen, dass die geleistete Unterstützung in die vorgesehenen Kanäle fließt und für die vereinbarten Zwecke genutzt wird.

Ukraine: Vorausschauendes Krisenmanagement

Aufgrund der Proteste, zu denen es im Zusammenhang mit dem Vilnius-Gipfel gekommen ist, verdient die Ukraine besondere Aufmerksamkeit. Einige der oben formulierten Vorschläge können im ukrainischen Fall zum Tragen kommen. Zuerst muss sich aber die Situation im Land stabilisieren. Das erfordert Schritte, die nur Akteure in der Ukraine unternehmen können. Die EU kann zwar eine positive Rolle spielen, aber nur in eingeschränktem Umfang. Russland dürfte durch Nutzung seiner zahlreichen Einflusshebel in der Ukraine versuchen, die EU daran zu hindern, die Situation in ihrem eigenen Interesse zu beeinflussen.

Da in der Ukraine keine etablierte Tradition des politischen Kompromisses existiert, wäre im Falle eines Übergangs von Janukowytsch und der Partei der Regionen zu einer anderen Führungskonstellation eine externe Begleitung wünschenswert. Allerdings wäre ein koordiniertes und fundiertes Vermittlungsangebot, das von mehreren internationalen Akteuren getragen wird, den bisherigen Handlungen der EU, der OSZE, der USA und der UNO vorzuziehen, die weitgehend getrennt und scheinbar ad hoc vorgehen. Ein friedlicher Regimewechsel wird wahrscheinlicher, wenn Janukowytsch zu der Überzeugung gelangt, dass es keine Alternative zu seinem Rücktritt gibt. In einem solchen Stadium müssten ihm hieb- und stichfeste Garantien für seine Zukunft gegeben werden, speziell für seine persönliche Sicherheit und die seiner Familie und für die Bewahrung des angehäuften Familienvermögens. Nennenswerter Widerstand von Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft ist im Falle eines geordneten Rücktritts unwahrscheinlich.

Allerdings ist die Opposition auf eine Machtübernahme keineswegs ausreichend vorbereitet. Sie hat weder ein schlüssiges Programm noch eine eindeutige Führung oder einen konkreten Plan, wie die dysfunktionalen Regierungsstrukturen der vergangenen beiden Jahrzehnte in effektive Institutionen umgewandelt werden könnten. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass jede neue Führung umgehend von Moskau unter starken Druck gesetzt würde. Dieser Druck kann aus Drohungen bestehen, er kann aber auch mit Versuchungen erzeugt werden wie jenen, denen Janukowytsch kürzlich erlegen ist. Nicht zuletzt sind im Laufe der Proteste radikalisierte Akteure in den Vordergrund gerückt, die nach einem Führungswechsel versuchen könnten, weiterhin eine politische Rolle zu spielen.

Die EU-Institutionen sollten sich schon jetzt überlegen, wie mit dieser neuen Lage umzugehen wäre. Es erschiene mehr als angebracht, einer etwaigen neuen, der EU wohlgesinnten Führung und der Bevölkerung ein eindeutiges Signal zu geben, dass die EU ein ernsthaftes Interesse an der Ukraine hat und bereit ist, dies auch durch Taten zu bezeugen. Hierfür bieten sich beispielsweise Verbesserungen im Visabereich an (Kurzreisen ohne Visum bzw. eine flächendeckende Vergabe von Langzeit-Mehrfachvisa). Eine Alternative wäre ein klarer Hinweis auf eine künftige EU-Mitgliedschaftsperspektive für das Land. Erstere Maßnahme wäre vorzuziehen, da sie mit positiven Änderungen einhergeht, die für die Gesellschaft unmittelbar zu spüren sind.

Gleichzeitig wird es dringend notwendig sein, die wirtschaftliche Lage der Ukraine zu stabilisieren. Da die EU dies nicht allein zu stemmen vermag, sollte sie der neuen Führung und dem Internationalen Währungsfonds bei Verhandlungen unterstützend zur Seite stehen. Sehr wichtig ist, dass die ukrainische politische Elite (mit Inputs von Wirtschaft und Zivilgesellschaft) die Verantwortung für die Ausarbeitung eines Reformprogramms übernimmt, mit dem sie sich identifizieren kann. Darum sollte weder eine externe Consulting-Firma (wie damals unter Janukowytsch) federführend sein, noch sollte der Text des Assoziierungsabkommens als Ersatz dienen, da er im Wesentlichen von der EU stammt. Vor allem müssen klare und realistische Prioritäten gesetzt werden, die mit dem bestehenden ukrainischen Verwaltungsapparat umzusetzen sind. Außerdem sollten ausreichende Monitoring-Mechanismen geschaffen werden, um die Reformschritte zu überwachen.

Die EU sollte versuchen, die Wahrscheinlichkeit eines stabilen und friedlichen Übergangs zu erhöhen, indem sie die Frage des Assoziierungsabkommens für den Moment zurückstellt und sich auf bescheidenere Angebote konzentriert. Wichtig ist vor allem, die Einleitung eines Reformprozesses sicherzustellen, der von der ukrainischen Elite gesteuert wird. Dabei gilt es zu beobachten, ob die bislang unzulänglichen Governance-Strukturen reproduziert oder überwunden werden. Bei der Etablierung neuer, transparenterer und wirksamerer Verfahren und Strukturen wäre beträchtliche Unterstützung in Form von Beratung und Finanzhilfen anzubieten. Schlüsselaufgaben werden die Neuaufstellung des Justizwesens und die Sorge für transparentere Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft sein. Außerdem ist nach und nach eine Basis für ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Gesellschaft und Politik zu schaffen, unter anderem durch die Förderung einer öffentlichen Debatte über wichtige politische und sozioökonomische Fragen. Auch unter einer anderen Führung sollten Finanzhilfen an klare Bedingungen geknüpft werden.

Russlandpolitik und die ÖP: Verknüpfung ohne Verschmelzung

Die Östliche Partnerschaft und die EU-Politik gegenüber Russland stehen in Wechselwirkung miteinander. Ein wesentlicher Konnex war bislang die Annahme, dass die Kooperation zwischen der EU und Russland dazu dienen kann, gemeinsame Ziele in der

Nachbarschaft zu erreichen. Die Entwicklungen rund um den Vilnius-Gipfel haben deutlich gemacht, dass diese Annahme irrig ist. Infolgedessen sollten beide Politikfelder klarer getrennt werden. Andererseits hängen die jeweiligen Ansätze nach wie vor miteinander zusammen. Wenn die EU demnach Ziele in den Ländern der ÖP verfolgt, wird sich dies zwangsläufig negativ auf bestimmte Aspekte der Beziehungen zwischen der EU und Russland auswirken. Es scheint angebracht, der ÖP eine höhere Priorität einzuräumen, als sie bislang hatte. Das wird der EU aber Schwierigkeiten in ihrem Verhältnis mit Russland eintragen, solange die Nullsummenmentalität nicht überwunden ist. Die EU kann wenig tun, diese Mentalität kurzfristig zu ändern. Daher muss sie sich auf derlei Schwierigkeiten einstellen und dabei ihren Ansatz in der Nachbarschaft proaktiv verfolgen. Gleichzeitig muss sie sich bemühen, ihre Absichten in Bezug auf die ÖP-Ländern sowohl diesen als auch Russland so transparent wie möglich zu vermitteln.

Russland wird vermutlich innenpolitisch schwächer, zumal es noch keinen ernsthaften Modernisierungskurs eingeschlagen hat. Das macht russische Kompensationshandlungen in der Nachbarschaft umso wahrscheinlicher, was die Wirtschafts- und Sicherheitsbeziehungen mit der EU noch problematischer werden lässt. Mittel- bis langfristig dürfte Russland allerdings zusehends weniger willens und in der Lage sein, erhebliche finanzielle Mittel für seine Nachbarn bereitzustellen. Schon jetzt sind sowohl in der russischen Elite als auch in der Gesellschaft Zweifel darüber aufgekommen, ob die bislang geleistete Unterstützung des »Bruderlandes« Ukraine sinnvoll sei.

Die gegenwärtige Situation in der Ukraine erfordert eher eine Art Krisenmanagement als den üblichen Ansatz der ÖP. Dennoch sollte die EU versuchen, bei der Bearbeitung dieser Krise die weitergehenden Ziele der ÖP im Hinterkopf zu behalten und gleichzeitig einen »neuen Realismus« in den Beziehungen zu Russland zu pflegen, damit das Verhältnis nicht weiterhin auf der Basis falscher Annahmen gestaltet wird. Nicht nur im ukrainischen Fall können sich neue Instrumente als besser zu handhaben und attraktiver erweisen als die überaus ambitionierten Assoziierungsabkommen. Solche Instrumente müssen jeweils auf den Kontext des spezifischen Landes zugeschnitten werden. Im Interesse einer erfolgreichen Umgestaltung der ÖP sind daher verbesserte Mechanismen zu schaffen, die einen Rückgriff auf detaillierte Kenntnisse der Entwicklungen in der Region ermöglichen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Werkzeuge des Krisenmanagements im ukrainischen Fall mit einem veränderten Vorgehen in der Östlichen Partnerschaft kombiniert werden sollten. Dabei gilt es ein breites Spektrum an Instrumenten bereitzustellen, darunter auch eingeschränktere Angebote, die kurzfristig greifbare Vorteile bringen. Dieser Ansatz sollte mit einer Überarbeitung der Russlandpolitik einhergehen, die aktuellen Realitäten Rechnung trägt, wobei eine Verschmelzung von ÖP und Russlandpolitik zu vermeiden wäre. Russland sollte als ein Faktor angesehen werden, der bei der Umsetzung der Östlichen Partnerschaft zu berücksichtigen ist. Im Mittelpunkt sollten aber die Entwicklungen in den Partnerländern selbst stehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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

Aktualisierte und leicht gekürzte deutsche Übersetzung von SWP Comments 3/2014; Übersetzerin: Ina Goertz)