

RING AUS FREUNDEN ODER RING AUS FEUER?

OSTEUROPA ZWISCHEN EUROPÄISCHER UND EURASISCHER UNION

Stephan Malerius



Stephan Malerius leitet für die Konrad-Adenauer-Stiftung ein EU-Projekt zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Ländern der Östlichen Partnerschaft.

Hauptanliegen der 2004 lancierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) war es, einen „Ring befreundeter und stabiler Staaten“¹ an den Außengrenzen der Europäischen Union zu schaffen. Zehn Jahre später, im Januar 2015, bilanziert der ehemalige schwedische Außenminister Carl Bildt auf Twitter, die EU sehe sich in ihrer Nachbarschaft einem Ring aus Feuer gegenüber.²

Die EU hat sich weder auf den Krieg vorbereitet gezeigt, den Russland in der Ukraine führt, noch war sie in den letzten Jahren erfolgreich bei der Lösung der zahlreichen (eingefrorenen) Konflikte in ihrer östlichen Nachbarschaft. Beides hängt miteinander zusammen. Hauptgrund ist die Unvereinbarkeit der integrativen Politik der EU mit dem russischen Denken in Einflussphären.³

- 1 | Kommissionspräsident Prodi erklärte 2003: „Anstatt zu versuchen, neue Trennlinien zu schaffen, wird eine tiefere Integration zwischen der EU und dem Ring von Freunden die Dynamik unserer gemeinsamen Politik, Wirtschaft und Kultur beschleunigen.“ Zit. nach Europäische Kommission, „Größeres Europa – Nachbarschaft – vorgeschlagener neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, *News Europäische Nachbarschaftspolitik*, 11.03.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/news/11032003_de.htm [08.06.2015].
- 2 | Carl Bildt, Twitter Post, 11.01.2015, 7:24 Uhr, <https://twitter.com/carlbildt>: „A decade or two ago we worked for a Europe surrounded by a ring of friends. Now we find ourselves surrounded by a ring of fire.“ [08.06.2015].
- 3 | Vgl. stellvertretend den russischen Menschenrechtsbeauftragten Lukin in einem Interview im Februar 2015 zum ersten Jahrestag der Euro-Majdan-Protteste in der Ukraine: „Die verhängnisvollste Rolle spielte und spielt leider der Westen. Er versucht, mit EU und NATO die frühere Trennlinie in Europa zu verschieben – und zwar von der Elbe bis vor die Tore von Smolensk an unsere Westgrenze. [...] Die Doktrin, Russland seiner historischen Einflusszone zu berauben, der Ukraine und am besten noch Weißrusslands, hat sich leider durchgesetzt gegenüber der Pariser Erklärung von 1990.“ Zit. nach Matthias Schepp, ▶

Länder werden in der russischen Optik „als Objekte des Handelns mächtiger äußerer Kräfte und als territoriale Zankäpfel wahrgenommen“.⁴

Ein Schlüsselereignis für die europäisch-russische Rivalität in Osteuropa war der EU-Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in Vilnius im November 2013. Dem Gipfel ging ein unverhohlenes Werben der EU und Russlands um zumindest vier der sechs ost-europäischen Staaten voraus. Mit fatalen Folgen insbesondere für die Ukraine:

Der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch weigerte sich, in Vilnius ein Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterzeichnen, das zuvor in einem mehrjährigen Prozess ausgehandelt worden war. Diese

Der Verzicht des ukrainischen Präsidenten Janukowitsch, ein Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterzeichnen, war Ausgangspunkt für die Majdan-Proteste.

Entscheidung war offensichtlich unter Druck Russlands getroffen worden, das im Sommer zahlreiche Einfuhrbeschränkungen für ukrainische Güter erlassen hatte und kurz vor dem Gipfel der bankrotten Ukraine einen Kredit in Höhe von 15 Milliarden Euro in Aussicht stellte, wenn das Abkommen nicht unterzeichnet würde. Das Nachgeben gegenüber Putin war der Ausgangspunkt für den Euro-Majdan, vor dem Janukowitsch im Februar 2014 nach Russland floh. Die Majdan-Proteste wurden vom Kreml zunächst noch zurückhaltend als innerukrainische Angelegenheit betrachtet. Die außenpolitische Neuausrichtung der Ukraine, die im Sommer 2014 nicht nur das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnete, sondern darüber hinaus den blockfreien Status aus der Verfassung strich und offen einen Beitritt zur NATO anstrebte, war für Putin dann jedoch der Anlass, einen Krieg gegen das Nachbarland zu beginnen.

Auf dem Gipfel in Vilnius ging es aber nicht nur um die Ukraine, er war für mindestens drei weitere Länder Osteuropas richtungsweisend: Georgien und die Republik Moldau entschieden sich für ein Assoziierungsabkommen mit der EU, Armenien hingegen, das ebenfalls lange mit der EU verhandelt hatte, gab im Vorfeld des Gipfels bekannt, es werde der Eurasischen Wirtschaftsunion beitreten.

„Jahrestag des Maidan-Aufstands: ‚Im Palast herrschte Panik‘“, *Spiegel Online*, 19.02.2015, <http://spiegel.de/politik/ausland/a-1018970.html> [04.06.2015]. Lukin unterschlägt in seiner Darstellung, dass in der Pariser Erklärung von 1990 festgeschrieben ist, dass jeder Staat selbst entscheiden kann, welchem Bündnis er angehören möchte.

4 | Anna Veronika Wendland, „Hilflos im Dunkeln“, *Osteuropa*, 9-10/2014, S. 25 f.

Dieses „richtungsweisend“ umreißt das Dilemma der europäischen Außenpolitik in Osteuropa in den letzten Jahren: Durch die Rivalität mit Russland wurde vernachlässigt, in welcher Situation sich die betroffenen Staaten selbst befanden: wirtschaftlich, außen- und innenpolitisch.

KONKURRENZ IN „ZWISCHENEUROPA“

Dabei besaß die EU mit der Östlichen Partnerschaft durchaus ein Programm, das auf die Verfasstheit der Staaten in ihrer östlichen Nachbarschaft – Belarus (Weißrussland), die Republik Moldau, die Ukraine sowie die Länder des südlichen Kaukasus, d.h. Armenien, Georgien und Aserbajdschan – abgestimmt sein wollte. Auf Grund wesentlicher Gemeinsamkeiten machte es Sinn, die Länder in einem spezifischen Nachbarschaftsprogramm zu verbinden:

- Sie liegen in einem Zwischenraum zwischen der EU bzw. der NATO und Russland.
- Es sind ehemalige Sowjetrepubliken.
- Es handelt sich um Transformationsländer.
- In allen Ländern existieren territoriale Konflikte: Im Falle von Armenien und Aserbajdschan (um Bergkarabach), Georgien (Abchasien und Südossetien) und der Republik Moldau (Transnistrien) sind es eingefrorene Konflikte, die Ukraine besitzt mittlerweile sowohl einen halbwegs eingefrorenen (Krim) als auch einen schwelenden Konflikt (Ostukraine). Einzig in Belarus liegt kein territorialer, dafür aber ein eingefrorener politischer Konflikt (mit dem seit über 20 Jahren regierenden Präsidenten Lukaschenka) vor.

Bei der Konzeption der Östlichen Partnerschaft wurde unterschätzt, dass sich die EU damit in einen offenen Widerspruch zu den Interessen Russlands in der Region begeben würde:

- Russland betrachtet den Zwischenraum zur EU als „kanonisches Gebiet“: Die ehemaligen Sowjetrepubliken werden als ein „Nahes Ausland“ gesehen, in dem kein anderer Einflussakteur geduldet wird.⁵

5 | Vgl. Robert Kagan, „New Europe, Old Russia“, *The Washington Post*, 06.02.2008, <http://wapo.st/1MRi72p> [04.06.2015]. Kagan hat die Konfrontation bereits im Februar 2008 vorausgesehen: „Putin laments the fall of the Soviet Union and seeks to regain predominant influence in the Baltic states and Eastern Europe, as well as over Ukraine, Georgia, Moldova and the rest of what Russians call their ‚near abroad.‘ But the former are now formally part of Europe, and the latter are what Europeans call their ‚new neighborhood.‘ [...] ▶

- Die russische Elite ist nicht an einer demokratischen Transformation der Länder im Zwischenraum zur EU interessiert; das Beispiel eines modernen und prosperierenden Staates in der unmittelbaren Nachbarschaft würde ein grelles Licht auf die gescheiterten Reformen in Russland selbst werfen und könnte „ansteckend“ wirken.
- Russland ist an einer Lösung der territorialen Konflikte in seiner Nachbarschaft nicht interessiert, weil es dadurch wichtige Einflussmöglichkeiten in der Region verlöre.

Hannes Adomeit wies bereits 2008 auf die gegensätzlichen Interessen der EU und Russlands in der Region hin. Seine Studie antizipiert vieles von dem, was sich in den Jahren 2013 bis 2015 materialisierte, insbesondere die Verschärfung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik sowohl in der Rhetorik als auch in der „militärischen Wirklichkeit“.⁶ Die Untersuchung Adomeits zeichnet sich zudem durch die enge Verschränkung der Rivalität zwischen Russland und der EU mit den Perspektiven der Länder „Zwischeneuropas“ – wie er die Region nennt – aus.

Sieben Jahre später ist die russisch-europäische Rivalität in einen offenen Konflikt umgeschlagen, der aufgrund der militärischen Aggression Russlands in der Ukraine ausge-
tragen wird und für den hauptsächlich Ukrainer sterben. In Europa wird weitgehend ausgeblendet, dass es bei dem Krieg, den Russland in der Ukraine führt, nicht um die Rechte von Minderheiten, um Separatismus oder die Probleme eines vermeintlich gespaltenen Landes geht, sondern auch um die Konkurrenz zweier

Bei dem Krieg, den Russland in der Ukraine führt, geht es auch um zwei Integrationsmodelle – die Europäische und die Eurasische Integration.

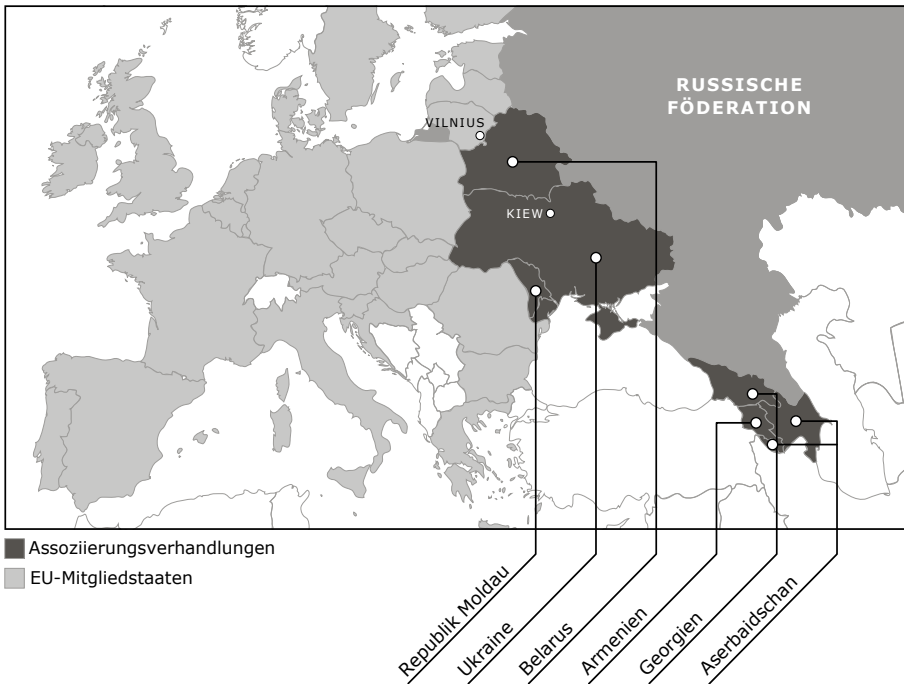
It is not hard to imagine the tremors along the Euro-Russian fault line erupting into confrontation. A crisis over Ukraine, which wants to join NATO, could bring confrontation with Russia. Conflict between the Georgian government and Russian-supported separatist forces in Abkhazia and South Ossetia could spark a military conflict between Tbilisi and Moscow. What would Europe and the United States do if Russia played hardball in Ukraine or Georgia? They might well do nothing.”

- 6 | Hannes Adomeit, „Russland – EU und NATO: Konkurrenz in ‚Zwischeneuropa‘“, in: Hannes Adomeit/Peter W. Schulze/Andrei V. Zagorski (Hrsg.), *Russland, die EU und „Zwischeneuropa“*, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, 10/2008, S. 3-26, <http://iilp.at/index.php?download=103.pdf> [04.06.2015]. In Bezug auf die Ukraine zitiert Adomeit eine Quelle, die die Ereignisse in 2014/2015 unmittelbar vorwegnimmt: „Amerikanischen Berichten zufolge soll Putin im NATO-Russland-Rat noch deutlicher geworden sein und die Souveränität der Ukraine in Frage gestellt und davon gesprochen haben, dass bei einem NATO-Beitritt die Krim und die Ostukraine von der Ukraine abgelöst und an Russland angegliedert werden können.“ Vgl. ebd. S. 13.

Integrationsmodelle, nämlich der Europäischen und der Eurasischen Integration. Weiterhin sind es vor allem innenpolitische Faktoren – die gescheiterte Modernisierung Russlands, die ausufernde, weil nicht bekämpfte Korruption sowie die Gefahr einer ansteckenden Wirkung der Majdan-Proteste –, von denen Putin mit dem Krieg in der Ukraine abzulenken versucht.

Abb. 1

Teilnehmerländer der Östlichen Partnerschaft und des EU-Gipfels in Vilnius 2013⁷



EUROPÄISCHE INTEGRATION: EUROPÄISCHE NACHBARSCHAFTSPOLITIK UND ÖSTLICHE PARTNERSCHAFT

Parallel zur Osterweiterung im Mai 2004 hob die EU mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein Programm aus der Taufe, das sich an die neuen unmittelbaren Nachbarländer in Osteuropa sowie an zehn Länder der Mittelmeerregion richtete. In der ENP war der Rahmen für die wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenarbeit mit den neuen Nachbarn umrissen. Dabei sollten

7 | „Vilnius Summit: Where Former Soviet Republics Stand“, novinite.com, 28.11.2013, <http://novinite.com/articles/155938> [04.06.2015].

den Ländern durch eine stärkere Anbindung an die EU Anreize zur Modernisierung ihrer Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegeben und sie bei der Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Marktwirtschaft unterstützt werden. Das Tempo der Annäherung zwischen EU und ENP-Ländern sollte davon abhängen, wie weit die einzelnen Länder an den Zielen des Programms mitwirken. Eine Beitrittsperspektive umfasste die ENP explizit nicht.

Auch die Beziehungen mit Russland wurden nach der Erweiterung von 2004 auf eine neue Grundlage gestellt: Im Mai 2005 einigte man sich auf ein Programm zur Schaffung von vier „Gemeinsamen Räumen“ (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung und Bildung sowie kulturelle Aspekte). „Wegekarten“ sollten dazu dienen, diese Räume zu füllen. Allerdings erwies sich das Programm als zu unverbindlich. Obwohl es einen umfangreichen, durchaus konkreten Aufgabenkatalog enthielt, war seine Umsetzung vom politischen Willen abhängig, der letztendlich fehlte. Bemerkenswert ist, dass im russischen Establishment 2005 durchaus darüber diskutiert wurde, über die Gemeinsamen Räume hinaus einen Assoziierungsvertrag mit der EU auszuarbeiten. Eine Einflussnahme der EU auf Russland sollte dabei allerdings begrenzt oder ausgeschlossen werden, gleichzeitig wollte Russland an Erörterungen und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der EU beteiligt sein.⁸

Das größte Problem der ENP bestand darin, dass sie zu unspezifisch war und nicht zwischen östlichen und südlichen Nachbarländern differenzierte. Deshalb wurde auf Betreiben Frankreichs zunächst die Union für das Mittelmeer gegründet und kurz darauf auf Initiative Polens und Schwedens die Östliche Partnerschaft. Sie wurde auf dem Europäischen Rat im Dezember 2008 beschlossen, der Gründungsgipfel fand am 7. Mai 2009 in Prag statt.

Das Hauptziel der ÖP bestand darin, die notwendigen Voraussetzungen für eine politische Assoziierung und eine weitere wirtschaftliche Integration zwischen der EU und interessierten Partnerländern in Osteuropa zu schaffen. Die ÖP fußt auf dem Abschluss umfangreicher Assoziierungsabkommen, zu denen auch „tiefe und umfassende“ Freihandelsabkommen gehören. Die

8 | Vgl. Hannes Adomeit/Rainer Lindner, „Die ‚Gemeinsamen Räume‘ Rußlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit“, *SWP-Studie* 34, 11/2005, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2005_S34_adm_ldr_ks.pdf [04.06.2015].

Assoziierungsabkommen sollten die bestehenden und teilweise veralteten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) ersetzen und die Beziehungen der EU mit den Partnern erneuern.

Russland reagierte zunächst negativ auf die Östliche Partnerschaft. Außenminister Lawrow nannte das Programm eine Etablierung des Einflusses der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft.⁹ Und bereits 2008 erklang der Vorwurf aus Moskau, die Initiative zwingt die betroffenen Länder, zwischen Russland und der EU zu wählen. Aus der Duma kamen Stimmen, die die EU aufforderten, „sich mit Russland zu konsultieren, bevor sie Initiativen starte, die Russlands ‚traditionelle Interessen‘ betreffen.“¹⁰

EURASISCHE INTEGRATION: EURASISCHE WIRTSCHAFTSUNION

Russland begann, eigene Integrationsmodelle zu forcieren. 2010 wurde eine Zollunion gegründet. 2011 beschlossen Russland, Belarus und Kasachstan die Eurasische Wirtschaftsunion.

Aus der Erkenntnis, dass die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in der Nachfolge der 1991 aufgelösten Sowjetunion nie richtig funktioniert hatte, und sicherlich auch als Reaktion auf die Östliche Partnerschaft

begann Russland, eigene Integrationsmodelle zu forcieren. Im Juli 2010 wurde eine Zollunion gegründet, die Russland, Belarus und Kasachstan umfasste. Alle Zollgrenzen zwischen den drei Staaten wurden bis Juli 2011 abgebaut. Die Ukraine genoss durch Freihandelsabkommen für viele Güter zollfreien Zugang zum gemeinsamen Markt der Zollunion. Im November 2011 beschlossen Russland, Belarus und Kasachstan die Schaffung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) zum Januar 2015.

Das Gründungsabkommen hierfür wurde im Mai 2014 unterzeichnet. Armenien trat im Oktober 2014 bei. Die EAWU startete demnach im Januar 2015 mit vier Mitgliedstaaten, im Laufe des Jahres wurde Kirgistan als fünftes Mitglied aufgenommen. An der Spitze der EAWU stehen der aus den Staatschefs der Mitgliedstaaten bestehende Höchste Eurasische Wirtschaftsrat sowie der Eurasische Integrationsrat der Ministerpräsidenten. Vorrangiges Ziel der EAWU ist es, den Austausch von Waren, Kapital, Dienstleistungen

9 | Vgl. ebd.

10 | Susan Steward, „Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelleres Kooperationsinteresse“, *SWP-aktuell* 21, 04/2009, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A21_stw_ks.pdf [06.04.2015].

und Arbeit zu erleichtern.¹¹ Weiterhin werden die freie Wahl des Ausbildungs- und Arbeitsortes, gemeinsame Abstimmung in Bereichen wie Energie, Industrie, Landwirtschaft und Transport sowie auf längere Sicht ein gemeinsamer Energiemarkt (2019), ein gemeinsamer Öl- und Gasmarkt (2025) sowie die Schaffung von Voraussetzungen eines einheitlichen Finanzmarktes (2025) angestrebt. Bei einem Gipfel der EAWU im März 2015 in Astana brachte Putin zudem die Idee einer gemeinsamen Währung erneut ins Spiel.¹²

Eine Erweiterung der EAWU um die von Russland de facto okkupierten, international nicht anerkannten Konfliktregionen Südossetien, Abchasien, Transnistrien und DNR/LNR (Donetsker und Lugansker Volksrepubliken)

Russlands Plan einer EAWU-Erweiterung um Konfliktregionen wie Südossetien oder Transnistrien zeigt, dass die europäische Integrationspolitik in der Region torpediert werden soll.

wird immer wieder diskutiert. Dass es dabei um Territorien geht, die offiziell zu den mit der EU assoziierten Staaten Georgien, Republik Moldau und Ukraine gehören, ist ein Indikator dafür, dass mit der EAWU auch gezielt die europäische Integrationspolitik in der Region torpediert werden soll.

DIFFERENZIERTER ANSATZ

Durch die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine, Republik Moldau und Georgien im Juni 2014 sowie durch Armeniens Beitritt zur EAWU im Oktober 2014 hat die Region ihren Charakter als Zwischen-europa verloren. Für die EU bedeutet dies, dass eine weitere Ausdifferenzierung ihrer Politik gegenüber ihren östlichen Nachbarn notwendig ist.¹³ Dabei werden sowohl die inneren Entwicklungen

11 | Vgl. näher zur Eurasischen Union wie auch zum „Game of Unions“ (Europe and Eurasia): Nicu Popescu, „Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely“, *Challiot Papers* 132, 09/2014, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_132.pdf [08.06.2015].

12 | Vgl. „Putin Proposes Talks on Currency Union“, *Radio Free Europe, Radio Liberty*, 20.03.2015, <http://rferl.org/content/kazakhstan-putin-lukashenka-nazarbaev/26911076.html> [04.06.2015].

13 | Darauf wies der belarussische Außenminister Makey Mitte Februar hin: „The European Union should have a ‚differentiated approach‘ to dealing with the countries involved in its Eastern Partnership program and look for mutually acceptable formats of cooperation. [...] Someone wants to be a member of the European Union in the future, someone sees himself as a member of the EU in the distant future, and someone simply wants to have proper economic and political relations with it.“ Zit. nach Iryna Turchyna, „EU should treat each Eastern Partnership country differently, Makey says“, *Belapan*, 20.02.2015, http://belapan.com/archive/2015/02/20/en_16040220H [04.06.2015].

der Staaten als auch die Politik Russlands in der Region berücksichtigt werden müssen.

Belarus (Weißrussland)

Unter allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren die Beziehungen zwischen Belarus und Russland stets die engsten. Bereits Mitte der 1990er Jahre wurde von den Präsidenten Lukaschenka und Jelzin die Schaffung eines Unionsstaates beschlossen, der allerdings nach Amtsübernahme von Putin im Jahr 2000 nur geringe realpolitische Wirkung entfaltete: Während sich Putin die Union als Eingliederung von Belarus in die Russische Föderation vorstellte, bestand Lukaschenka auf einem gleichberechtigten Zusammenschluss.

Von der weitgehend formalen Unionsstaatsidee abgesehen bestehen jedoch zahlreiche tiefgreifende Verflechtungen zwischen den beiden Staaten: Belarus hängt wirtschaftlich existenziell von der Unterstützung aus Russland ab. Die Dotierung des belarussischen Staatshaushaltes über reduzierte Gaspreise, Einnahmen aus Öl-Exportzöllen und Kreditgewährung beträgt 7,7 Milliarden US-Dollar pro Jahr.¹⁴ Russland baut gegenwärtig das erste Atomkraftwerk im Norden von Belarus und ist zu 100 Prozent im Besitz des Gaspipelinennetzes in Belarus, durch das russisches Gas nach Europa transportiert wird. Grenzkontrollen an der gemeinsamen „Unionsstaatsgrenze“ existieren praktisch nicht.

Seit 1997 besteht zwischen den beiden Ländern zudem ein Vertrag über militärische Zusammenarbeit. Alle zwei Jahre finden in Belarus und Russland jeweils im Wechsel groß angelegte Militärmanöver statt, etwa „Zapad“ (Westen) 2009, bei dem ein Angriff auf Polen simuliert wurde.¹⁵ Im Rahmen einer gemeinsamen GUS-Luftabwehr unterhält Russland eine Radarstation nahe dem Militärflugplatz in Baranawitschy, außerdem haben beide Seiten ihre Rüstungsindustrien eng aufeinander abgestimmt.

14 | Vgl. German Economic Team Belarus, „Bewertung der wirtschaftlichen Lage durch GET Belarus“, Get Belarus, 09/2014, <http://get-belarus.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/WAB-2014-01.pdf> [04.06.2015].

15 | Vgl. Anna Dunin, „Intel Brief: Poland on Edge Over Russian Drills“, *The International Relations and Security Network*, 18.11.2009, <http://isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=109702&Ing=en> [04.06.2015].

Probleme in den Beziehungen zwischen Belarus und Russland resultieren unter anderem aus der persönlichen gegenseitigen Abneigung der Präsidenten Putin und Lukaschenka sowie aus der Frage der tatsächlichen politischen Unabhängigkeit Belarus' von Russland, die selten offen thematisiert wird, gleichwohl sie der Nährboden für stetes Misstrauen ist.



Lukaschenka und Putin in diesem Frühjahr: Stetes Misstrauen kennzeichnet die Beziehungen der beiden Staatschefs. | Quelle: Kreml ©¹.

Lukaschenka perfektionierte deshalb auch in den letzten zehn Jahren eine „Schaukelpolitik“ zwischen Russland und der EU, mit der er bei aller wirtschaftlichen Abhängigkeit bemüht ist, zumindest außenpolitisch bisweilen unabhängige Positionen einzunehmen. Am deutlichsten wurde dies 2008, als er sich nach dem russisch-georgischen Krieg weigerte, die von Russland okkupierten Regionen Abchasien und Südossetien anzuerkennen. Es folgte eine vorsichtige Annäherung zwischen Belarus und der EU, die mit einer rapiden Verschlechterung der russisch-belarussischen Beziehungen einherging. Argwöhnisch wurde in Moskau beobachtet, wie Lukaschenka politische Gefangene freiließ und die EU im Gegenzug Kontensperrungen und Einreisebeschränkungen aufhob. Die Annäherung endete abrupt mit den Präsidentschaftswahlen in Dezember 2010, als nach einem überraschend liberalen Wahlkampf eine friedliche Demonstration am Wahlabend brutal niedergeschlagen wurde. Damit war Belarus wieder von Europa isoliert und tief in den Einflussbereich Moskaus zurückgeworfen.

Als Gründungsmitglied der EAWU und angesichts der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland bleibt Belarus auf eine Eurasische Integration festgelegt. Gleichwohl besteht abseits einer institutionalisierten Zusammenarbeit durchaus Potenzial für verstärkte sektorale Kooperationen zwischen Belarus und der EU.

Armenien

Ebenfalls traditionell enge Verbindungen bestehen zwischen Armenien und Russland. Russland gilt als Schutzmacht des Landes, dessen Grenzen zum östlichen Nachbarn Aserbaidschan wegen des Konfliktes um Bergkarabach und zum südlichen Nachbarn Türkei wegen der Diskrepanz in der Frage des Völkermordes an den Armeniern in den Jahren 1915/1916 geschlossen sind. Armenien gehört neben der Republik Moldau zu den ärmsten Ländern der Region ohne eigene nennenswerte Rohstoffe und ohne Meereszugang. (Energie-)Wirtschaftlich ist das Land stark von Russland abhängig.

In dem Krieg um die Region Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan starben zwischen 1991 und 1994 über 40.000 Menschen, über eine Million Menschen wurde zu Flüchtlingen.

Der Konflikt um die Region Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan ist politisch eingefroren, doch gibt es immer wieder militärische Auseinandersetzungen mit zahlreichen Opfern.

Seit dem Waffenstillstand vom Mai 1994 hält Armenien die Kontrolle über das auf aserbaidschanischem Territorium gelegene und von ethnischen Armeniern bewohnte Bergkarabach. Der Konflikt ist politisch eingefroren, es kommt aber immer wieder zu militärischen Auseinandersetzungen mit zahlreichen Opfern.

Obwohl das ölreiche Aserbaidschan seinem Nachbarn militärisch weit überlegen sein dürfte – der Militärhaushalt von Aserbaidschan ist etwa so hoch wie der gesamte Staatshaushalt von Armenien – schreckt es vor einer offenen Konfrontation zurück. Grund dafür ist die russische Militärpräsenz in Armenien. Russland unterhält eine Luftwaffenbasis in Gjumri.

2012 und 2013 hatte Armenien im Rahmen der Östlichen Partnerschaft mit der EU über ein Assoziierungsabkommen verhandelt und dabei bis Mitte 2013 im regionalen Vergleich (mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine) gute Fortschritte erzielt.¹⁶

16 | Vgl. im Detail Olga Kvashuk et al., International Renaissance Foundation/The Open Society Foundations/The Eastern Partnership Civil Society Forum, *European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries*, http://eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013_0.pdf [04.06.2015].

Noch im Sommer 2013 war erwartet worden, dass sich Armenien beim Gipfel in Vilnius auf ein Assoziierungsabkommen mit der EU festlegen würde. Auf diese Entwicklung reagierte Russland mit einer kurzfristigen Erhöhung der Preise für Energielieferungen an Armenien. Anfang September 2013 reiste der armenische Präsident Sargsjan zu einem Treffen mit Putin nach Moskau, wo er überraschend erklärte, Armenien werde der Eurasischen Union beitreten. Danach wurde berichtet, Putin habe Sargsjan nicht nur an die wirtschaftliche Abhängigkeit Armeniens von Russland „erinnert“,¹⁷ sondern ihn auch darüber „informiert“, dass Russland gerade ein Abkommen über Waffenlieferungen in Milliardenhöhe mit Aserbaidschan geschlossen habe.



Während Armeniens Staatspräsident Serzh Sargsyan (l.) noch 2012 und 2013 aktiv mit der EU über ein Assoziierungsabkommen verhandelte, vollzog er im September 2013 auf Druck Russlands eine Kehrtwende und kündigte Armeniens Beitritt zur Eurasischen Union an. | Quelle: Europäischer Rat, flickr ©🇪🇺🇪🇺.

Die existenzielle wirtschaftliche und militärische Abhängigkeit von Russland ist die Dominante in der Außenpolitik Armeniens. Realistisch gesehen sind von der EU – anders als von Russland – keine grundsätzlichen Sicherheitsgarantien zu erwarten, weder

17 | „Putin and Sargsyan both used the Moscow meeting to highlight Russia’s massive economic presence in Armenia [...]. Russian cumulative investment in Armenia currently exceeding \$3 billion, or approximately one half of total foreign investment in this country whose total annual total GDP was reported at \$9.8 billion in 2012.“ Zit. nach Vladimir Socor, „Armenia Chooses Russia and Eurasia over the European Union“, *Eurasia Daily Monitor* 156, 05.09.2013, http://jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=41319 [04.06.2015].

im Konflikt mit Aserbaidschan (das von der EU wegen seines Öls umworben wird) noch im Konflikt mit dem NATO-Staat Türkei. Gleichwohl ist Armenien an einer engeren Zusammenarbeit mit der EU interessiert, die anders als Russland als Motor für eine Modernisierung des Landes gesehen wird.

Aserbaidschan

Aserbaidschan ist als einziges Land in Osteuropa weder am europäischen noch am eurasischen Integrationsmodell ernsthaft interessiert. Die Rivalität zwischen Russland und der EU ist in Bezug auf Aserbaidschan folglich am geringsten ausgeprägt. Auf Grund seiner immensen Ölvorkommen ist das Land wirtschaftlich weitgehend unabhängig. Aserbaidschan ist das einzige muslimische Land unter den sechs ÖP-Ländern, es ist traditionell eng mit der Türkei verbunden. Beide Länder unterhalten keine diplomatischen Beziehungen mit dem Nachbarn Armenien.

Die Politik Aserbaidschans gegenüber Russland ist von vorsichtiger Zurückhaltung und einer Art gegenseitigem diplomatischen Stillhalten geprägt: Obwohl Aserbaidschan Grund genug gehabt hätte, etwa das russische Vorgehen auf der Krim zu verurteilen, da es dem Muster der armenischen Besetzung von Bergkarabach ähnelt, kam aus Baku keine offene Kritik an Moskau. Auch der repressive Umgang Russlands mit den ebenfalls muslimischen Krim-Tataren wird offiziell nicht kommentiert.

Anders als bei allen anderen osteuropäischen Staaten sind die wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten Russlands auf Aserbaidschan gering.

Allerdings verhandelt Aserbaidschan mit der Europäischen Union über die Lieferung von kaspischem Öl (perspektivisch auch Gas) an Russland vorbei über Georgien und die

Türkei nach Italien. Russland beobachtet argwöhnisch, wie kaspisches Öl Europa unabhängiger von russischen Energielieferungen macht, hütet sich aber ebenfalls, die Führung in Baku offen dafür zu kritisieren. Anders als bei allen anderen osteuropäischen Staaten sind die wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten Russlands auf Aserbaidschan gering.

Aber auch eine Assoziierung mit der Europäischen Union strebt der südkaukasische Staat nicht an. Zwar nimmt er formal am Programm der Östlichen Partnerschaft teil, hat auf dem Gipfel in Vilnius mit der EU aber lediglich ein Abkommen über Visaerleichterungen geschlossen. Es fehlt jedoch ein gemeinsames Wertefundament. Insbesondere die europäische Kritik an der Missachtung der Menschenrechte in Aserbaidschan, an dem brutalen Vorgehen

der Sicherheitskräfte und an dem Mangel an bürgerlichen Freiheiten findet in Baku kein Verständnis. Das Hauptproblem der EU in Bezug auf Aserbaidschan sind die doppelten Standards: Die Menschenrechtssituation in dem Land ist schlechter als die in Belarus, beinahe 100 politische Gefangene sitzen in aserbaidsschanischen Gefängnissen ein, 2014 gab es eine Welle von Repressionen gegen die Opposition, Journalisten wurden zusammengeschlagen und Konten unabhängiger Institutionen gesperrt. Gleichzeitig hatte das Land 2014 den Vorsitz im Europarat inne, und die EU hat nie – anders als im Falle von Belarus – ernsthaft über Sanktionen gegen das Alijew-Regime diskutiert.



Aserbaidschan hatte 2014 den Vorsitz des Europarates inne, doch ein gemeinsames Wertefundament mit den EU-Staaten gibt es nicht: Baku hat kein Verständnis für die europäische Kritik an diversen Menschenrechtsverletzungen in dem südkaukasischen Land. | Quelle: Dominique Edte, flickr ©©©.

Russland hat verstanden, dass die Kombination aus autoritärem Staat auf der einen und Ressourcenreichtum auf der anderen Seite ein politisches Dilemma für die Europäische Union ist. Dieses Dilemma sowie der eingefrorene Konflikt um Bergkarabach sind wichtige Hebel für einen – wenn auch begrenzten – politischen Einfluss Russlands auf den südlichen Nachbarn.

Georgien

Seitdem die Rosenrevolution Michail Saakaschwili im Jahr 2003 in das Präsidentenamt brachte, orientiert sich die georgische (Außen-)Politik in Richtung Europäische Union. Bereits lange vor Beginn der Östlichen Partnerschaft waren in Georgien grundlegende Reformen in Angriff genommen worden: Mit einer Entbürokratisierung und wirtschaftlichen Liberalisierung konnten die alten Eliten und Netzwerke weitgehend entmachtet und die staatlichen Institutionen nachhaltig gestärkt werden. Zudem wurden Korruption und Kriminalität verfolgt, insbesondere die Polizei wurde radikal reformiert.¹⁸

Außenpolitische Priorität Saakaschwilis war die Re-Integration der abtrünnigen Gebiete Abchasien, Südossetien und Adscharien in das georgische Staatsgebiet. Das gelang im Fall von Adscharien und scheiterte bei den an Russland grenzenden Regionen

Abchasien und Südossetien. Diese Politik

Im August 2008 eskalierten russisch-georgische Spannungen in einem fünftägigen Krieg, in dem etwa 850 Menschen ums Leben kamen.

führte zu einer rapiden Verschlechterung der russisch-georgischen Beziehungen, Russland verhängte Wirtschaftsembargos und schloss

2007 die Grenzübergänge. Im August 2008

eskalierten die Spannungen in einem fünftägigen Krieg zwischen Georgien und Russland, in dem etwa 850 Menschen ums Leben kamen. Die seit 2012 regierende Partei „Georgischer Traum“ des Oligarchen Bidsina Iwanischwili bemüht sich bislang erfolglos, die Beziehungen zu Russland wieder zu verbessern.

Kehrseite der zerrütteten Beziehungen zu Russland ist das Interesse Georgiens an einer engeren Integration in europäische bzw. westliche Strukturen: 2004 wurde eine strategische Partnerschaft mit der NATO beschlossen, seit 2008 verhandelt Georgien mit der EU über ein Assoziierungsabkommen, das auf dem EU-Gipfel in Vilnius im November 2013 beschlossen und im Juni 2014 in Brüssel unterzeichnet wurde. In der georgischen Bevölkerung genießt die Politik der europäischen Annäherung breite Zustimmung. Russland verfolgt dagegen die Absicht, vor allem über die abtrünnigen Gebiete die europäische Integration des südlichen Nachbarn zu torpedieren: Mit den offiziell zu Georgien gehörenden Regionen

18 | Einige Reformer aus der ersten Amtszeit Saakaschwilis haben wichtige Funktionen in der im Herbst 2014 gebildeten ukrainischen Regierung übernommen: Aleksander Kitaschwili ist ukrainischer Gesundheitsminister, Eka Zguladze stellvertretende Innenministerin, Saakaschwili selbst Berater von Präsident Poroschenko und seit Ende Mai Gouverneur des Gebietes Odessa.

Abchasien und Südossetien schloss Moskau Ende letzten Jahres ein Bündnis über eine strategische Partnerschaft, was als der Versuch einer juristischen Legitimierung der russischen Annexion gewertet wird.¹⁹



Georgische Soldaten bei ihrer Rückkehr von der Front: Auf die Bemühungen des damaligen georgischen Präsidenten Saakaschwili, die Gebiete Abchasien, Südossetien und Adscharien in das georgische Staatsgebiet zu reintegrieren, folgte im August 2008 ein Fünf-Tage-Krieg mit Russland. | Quelle: Håkan Henriksson ©📷

Georgien war und ist weiterhin einem immensen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Druck aus Russland ausgesetzt, auf den die Europäische Union bislang nicht angemessen reagiert hat: „Russische Verstöße wie die Wegnahme georgischen Staatsgebietes 2008 führten nicht zu den vermutlich erforderlich gewesen Gegenmaßnahmen“,²⁰ schreibt General a.D. Klaus Dieter Naumann. Dieser Fehler habe auch zur Krise des Jahres 2014 in der Ukraine beigetragen. Naumann legt dem Westen nahe, „ohne Rückkehr zum Kalten Krieg, aber mit einem klaren Signal ‚Bis hierhin und nicht weiter!‘“ zu bekräftigen, dass Grenzen in Europa nicht mit Gewalt verändert werden dürfen.²¹

19 | Vgl. Mikhail Bushuev, „Russland und Südossetien. ‚Maximale Integration‘“, *Deutsche Welle*, 17.02.2015, <http://dw.de/p/1EdD6> [04.06.2015].

20 | Klaus Dieter Naumann, „Hat der Westen alles falsch gemacht? Über das Verhältnis des Westens zu Moskau von 1988 bis heute“, *Die Politische Meinung*, Sonderausgabe 10/2014, S. 77, http://kas.de/wf/doc/kas_38977-544-1-30.pdf [04.06.2015].

21 | Naumanns Kritik wird von zahlreichen Beobachtern geteilt. So sagt Stefan Auer z.B.: „Europas Reaktion auf Russlands imperialistische Ambitionen war inadäquat.“ Zit. nach Stefan Auer, „Der Maidan, die EU und die Rückkehr der Geopolitik“, in: Katharina Raabe/Manfred Sapper (Hrsg.), *Testfall Ukraine – Europa und seine Werte*, Berlin, 2015, S. 206.

Republik Moldau

Das Paradoxon der politischen Entwicklung der Republik Moldau in den letzten zehn Jahren besteht darin, dass es die vermeintlich Moskau-treuen Kommunisten unter Präsident Voronin waren, die den europäischen Vektor des Landes nach 2005 nachhaltig stärkten. 2011 nahm die Republik Moldau Verhandlungen mit der EU über ein Assoziierungsabkommen auf, die bis zum Gipfel in Vilnius 2013 erfolgreich abgeschlossen wurden. Das Abkommen wurde im Juni 2014 unterzeichnet und im Juli von Chisinau ratifiziert. Bereits im April 2014 war die Visumpflicht für moldauische Staatsangehörige bei Reisen in die EU aufgehoben worden.

Obwohl das im Westen an Rumänien und im Osten an die Ukraine grenzende Land nicht von strategischer Bedeutung für Russland ist und ungeachtet der Tatsache, dass – anders als in Georgien oder der Ukraine – ein NATO-Beitritt in der Republik Moldau nie ernsthaft diskutiert wurde, ist Putin die europäische Annäherung des Landes ein Dorn im Auge. Russland besitzt viele Hebel zur Beeinflussung der Situation in der Republik Moldau und setzt diese auch ein:

- Das Land ist nahezu vollständig von russischen Energielieferungen abhängig. Das staatliche moldauische Gasunternehmen Moldovagas gehört zur Hälfte dem russischen Konzern Gazprom.
- Russland ist der Hauptabsatzmarkt für moldauische Agrarprodukte, insbesondere für moldauischen Wein.
- Mehrere hunderttausend moldauische Gastarbeiter arbeiten in Russland. Ihre Finanztransfers machen einen Großteil des moldauischen Bruttosozialproduktes aus.
- Russland kontrolliert und finanziert einen Teil der politischen Parteien im Land. Aktuell ist dies vor allem die „Partei der Sozialisten“, die bei den Wahlen vom November 2014 stärkste Parlamentspartei wurde.
- Moldauische Oligarchen, die Wirtschaft, Politik und Medien in der Republik Moldau dominieren, haben ihr Vermögen über undurchsichtige geschäftliche Verflechtungen in Russland gemacht.
- Im Autonomiegebiet Gagausien im Süden des Landes drohen politische Führer schon lange mit der Abspaltung von der Republik Moldau und dem Anschluss an Russland.
- In der seit 25 Jahren abtrünnigen Region Transnistrien hat Russland umfangreiche Waffenlager eingerichtet und etwa 2.000 Soldaten stationiert, die es trotz eines Abkommens von 1999 nicht abzieht.

Insbesondere den eingefrorenen Transnistrien-Konflikt nutzt Russland zur Destabilisierung der Lage in der Republik Moldau. Transnistrien gilt als „schwarzes Loch“ in Europa, in dem illegal mit Waffen und Menschen gehandelt und Geld gewaschen wird.²²

Trotz der zahlreichen strukturellen Probleme der Republik Moldau gibt es keine Alternative zu einer Umsetzung des Assoziierungsabkommens mit der EU: „Wenn wir jetzt erklären, dass alles gescheitert ist“, so Elmar Brok, „dann werfen wir die Moldau-Republik Russland in den Rachen, dann hat Putin gewonnen, und das wollen wir natürlich nicht.“²³

Trotz der zahlreichen strukturellen Probleme der Republik Moldau gibt es keine Alternative zu einer Umsetzung des Assoziierungsabkommens mit der EU.

Ukraine

Die Meilensteine der politischen Entwicklung in der Ukraine in den letzten anderthalb Jahren sind bekannt – das korrupte Regime von Viktor Janukowitsch, die Euro-Majdan-Proteste, Janukowitschs Flucht, die Annexion der Krim durch Russland, der Krieg im Osten des Landes. Vier im westlichen Diskurs zu wenig beachtete Punkte verdienen eine Hervorhebung:

- Bei den Kämpfen in den Gebieten Lugansk und Donetsk handelt es sich nicht um eine innerukrainische Auseinandersetzung oder einen Konflikt mit pro-russischen Separatisten, sondern um eine russische Aggression gegen die Ukraine.
- Ein wesentlicher Grund für den Krieg, den Russland gegen die Ukraine führt, liegt in der Entscheidung der Ukraine, nicht der Eurasischen Union beizutreten, sondern den Weg der Europäischen Annäherung zu wählen. Es handelt sich demnach um einen Stellvertreterkrieg Russlands, dem vor allem Ukrainer zum Opfer fallen.
- Die EU und der Westen tragen auf Grund ihrer internationalen Verpflichtungen eine Verantwortung für die Konfliktlösung: Im Herbst 1990 unterzeichneten alle NATO-Staaten sowie die noch bestehende Sowjetunion die Pariser Erklärung, in der die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte von 1975 bekräftigt wurden. Dazu zählen die Unverletzlichkeit der territorialen Grenzen, der Verzicht auf Gewalt im Umgang der Staaten miteinander und

22 | Vgl. Jan Marinus Wiersma, „Bericht: Ad-hoc-Delegation für Moldawien 05. und 06. Juni 2002“, 02.07.2002, S. 6, <http://europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20021007/473437DE.pdf> [04.06.2015].

23 | Keno Verseck, „Warnung der NATO: Putin hat die Republik Moldau im Blick“, *Spiegel Online*, 26.02.1015, <http://spiegel.de/politik/ausland/a-1020428.html> [04.06.2015].

die Freiheit eines jeden Staates, allein entscheiden zu können, welchen Bündnissen er angehören möchte. Und im Budapester Memorandum von 1994 verpflichteten sich die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Russland gegenüber Kasachstan, Belarus und der Ukraine, als Gegenleistung für einen Nuklearwaffenverzicht die Souveränität und die bestehenden Grenzen der Länder (Art. 1) sowie deren politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu achten (Art. 2 f.).

- Erfolgreiche politische und wirtschaftliche Reformen in der Ukraine sind das wirksamste Instrument im Konflikt mit Russland. Die Reformen können aber nur dann gelingen, wenn es Sicherheitsgarantien für das verbliebene, nicht okkupierte Staatsgebiet der Ukraine gibt. Der Westen muss für diese Garantien eintreten.

FAZIT

Das europäische und das eurasische Integrationsmodell unterscheiden sich grundlegend: Bei einer Annäherung an die EU werden einem Staat Unterstützung bei der Modernisierung, bei guter Regierungsführung und wirtschaftlichen Reformen angeboten. Mit den Kopenhagener Kriterien sind Standards für eine europäische Annäherung transparent und für alle gleich formuliert. Die europäische Integration fußt auf dem Selbstbestimmungsrecht und der Souveränität der Staaten, die sich freiwillig für (oder auch gegen, siehe Island) eine europäische Annäherung entscheiden.

Die Eurasische Wirtschaftsunion ist als ein Konkurrenzprojekt zur EU auf schnelles geografisches Wachstum ausgelegt, das mit wirtschaftlichem und militärischem Druck erreicht werden soll.

Bei einer Integration in die Eurasische Wirtschaftsunion werden einem Staat billige Energie, Kredite, Subventionierung des Staatshaushaltes und militärische Unterstützung in Aussicht gestellt. Die Eurasische Wirtschafts-

union ist als ein Konkurrenzprojekt zur Europäischen Union auf ein schnelles Wachstum ausgelegt, das mit wirtschaftlichem und militärischem Druck erreicht werden soll. Russland ist der dominierende Staat, Garantien für Souveränität und territoriale Integrität potenzieller Beitrittsländer werden nicht gegeben.

Trotz der Unterschiede wird die Kompatibilität der beiden Integrationsmodelle überprüft werden müssen: Angela Merkel hat im Vorfeld des Treffens in Minsk zur Eindämmung der Gewalt in der Ukraine im Februar 2015 die Idee einer Freihandelszone

von Lissabon nach Wladiwostok wieder ins Gespräch gebracht.²⁴ Gleichzeitig wird das Verhältnis zu Russland neu bestimmt werden müssen. Die Politik der Verflechtung und die Modernisierungspartnerschaft sind gescheitert. Die Fortsetzung des Dialoges mit Russland ist jedoch unerlässlich, wenngleich momentan unklar ist, mit wem in der politischen Führung des Landes noch gesprochen werden kann.

Auch die Politik gegenüber den östlichen Nachbarstaaten wird grundsätzlich überarbeitet werden müssen. Die Weiterführung und Modifizierung der Östlichen Partnerschaft, so Bundestagspräsident Lammert, gehört zu den vordringlichen Aufgaben der EU. Der Prozess kann aber nicht nach einem Standardmuster verlaufen, da jedes der Partnerländer eigenen Voraussetzungen und Bedingungen unterliegen und das Prinzip der Selbstbestimmung gelten muss.²⁵

- 24 | Vgl. Hans-Jürgen Maurus, „Merks Handels-Angebot. Das laute Schweigen der Russen“, *tagesschau.de*, 23.01.2015, <http://tagesschau.de/wirtschaft/merkel-freihandel-russland-105.html> [04.06.2015].
- 25 | Deutscher Bundestag, „Lammert: Östliche Partnerschaft der EU weiterentwickeln“, 01.10.2014, http://bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2014/pm_141001/332912 [04.06.2015].