



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Deutsche/German

PAPER
POLICY

EIN POWER-AUDIT DER EU-RUSSLAND BEZIEHUNG

KURZFASSUNG

Mark Leonard und Nicu Popescu

A Power Audit of EU-Russia Relations

Mark Leonard & Nicu Popescu
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Russland ist das in der EU am heftigsten diskutierte Thema, seit Donald Rumsfeld die Mitgliedsstaaten in 'neue' und 'alte' spaltete. In den 1990ern fiel es den EU-Staaten leicht, sich hinsichtlich der Beziehung zu Moskau auf einen gemeinsamen Ansatz zu einigen. Damals ging es im Kern darum, das geschwächte und schwer verschuldete Russland zu demokratisieren und westliche Normen und Werte einzuführen. Dieser Ansatz ist inzwischen vollkommen überholt. Der starke Anstieg der Öl- und Gaspreise hat Russland mächtiger und weniger kooperationsbereit gemacht. Das Interesse, sich am Westen zu orientieren, schwindet.

Während es der EU nicht gelang das Putin-Rußland zu ändern, übt Rußland einen großen Einfluß auf die EU aus. Im Energiesektor unterzeichnet Russland Verträge mit einzelnen EU-Staaten und untergräbt damit die Grundprinzipien der gemeinsamen Strategie der EU. Beim Thema Kosovo blockiert Russland jede Weiterentwicklung in der UNO. Im Kaukasus und in Zentralasien wollte die EU politische Reformen fördern, Konflikte lösen und Energiepartnerschaften schmieden, wurde aber vollkommen marginalisiert. In der Ukraine und Moldawien hat Moskau - mit einigem Erfolg - die Anziehungskraft des europäischen Systems senken können.

Russland stellt die EU aber nicht nur wegen der Gefahr von Blockaden in der Energieversorgung und Vetos in der

UNO vor neue Herausforderungen. Russland etabliert sich als ideologische Alternative zur EU, was Staatshoheit, Macht und Weltordnung angeht. Während das europäische Projekt auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit basiert, herrscht in Moskau die Meinung vor, dass Gesetze lediglich ein Ausdruck von Macht sind – und dass die Gesetze angepasst werden sollten, wenn sich das Machtgefüge verschiebt. Russland versucht, die Bestimmungen wirtschaftlicher Verträge mit westlichen Ölkonzernen und Militärabkommen auszuhebeln. Beispiele dafür sind der Vertrag über konventionelle Streitkräfte und diplomatische Verhaltenskodexe wie die Wiener Konventionen. Zusätzlich versucht es eine Beziehung der „asymmetrischen Abhängigkeit“ mit der EU aufzubauen. In der EU gilt der Grundsatz, dass Frieden und Stabilität auf gleichwertigen Partnerschaften und Austausch beruhen, während die Staatsführung in Russland eine Situation schaffen will, in der die EU stärker von Russland abhängt als umgekehrt – vor allem im Energiesektor.

Die Fragmentarisierung europäischer Macht

Um die europäische Debatte auf ein neues Niveau zu heben, hat der ECFR eine Studie über die Beziehungen zwischen der EU und Russland verfasst. Dabei wurden sowohl die beiden Seiten zur Verfügung stehenden Ressourcen beleuchtet, als auch die respektive Fähigkeit ihre politischen Ziele zu erreichen.

Die EU ist in vielerlei Hinsicht größer als Russland – die Bevölkerungszahl liegt dreieinhalb Mal höher, die Militärausgaben sind um das Zehnfache höher, die Wirtschaft ist sogar 15-mal so groß wie Russlands - aber die Europäer nutzen ihr wichtigstes Instrument nicht: die Einigkeit. Die Spaltung der Mitgliedsstaaten ist sehr viel komplexer als eine bloße Aufteilung in alt und neu. Bei der Untersuchung des Verhältnisses neuer und alter Mitgliedsstaaten zu Russland haben sich fünf Gruppen herauskristallisiert: **‚Trojanische Pferde‘** (Zypern und Griechenland), die häufig russische Interessen verteidigen und bereit sind, gegen gemeinsame EU-Positionen Stellung zu beziehen; **‚Strategische Partner‘** (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien), die eine besondere Beziehung zu Russland pflegen und damit hin und wieder gemeinsame EU-Linien untergraben; **‚Freundlich gesinnte Pragmatiker‘** (Österreich, Belgien, Bulgarien, Finnland, Ungarn, Luxemburg, Malta, Portugal, Slowakei und Slowenien), die enge Beziehungen zu Russland pflegen und ihre Wirtschaftsinteressen gewöhnlich über politische Aspekte stellen; **‚Frostige Pragmatiker‘** (Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Irland, Lettland, Niederlande, Rumänien, Schweden und Großbritannien), die ebenfalls ihre geschäftlichen Interessen wahren, aber weniger als andere davor zurückschrecken, Menschenrechtsverletzungen oder andere negative Aspekte des russischen Verhaltens zu kritisieren; **‚Neue kalte Krieger‘** (Litauen und Polen),

die ein offen feindseliges Verhältnis zu Moskau haben und bereit sind, ihr Vetorecht zu nutzen, um EU-Verhandlungen mit Russland zu blockieren.

Die verschiedenen Haltungen der EU-Staaten lassen sich grob in zwei Ansätze unterteilen – und jede der fünf Gruppen neigt zu einem dieser beiden politischen Modelle. Am einen Ende des Spektrums befinden sich diejenigen, die Russland als potenziellen Partner ansehen, den man durch „schleichende Integration“ stärker an die EU binden kann. Diese Gruppe möchte Russland in so viele Institutionen wie möglich einbeziehen und russische Investitionen in den Energiesektor der EU fördern, auch wenn sich Russland nicht immer an die Regeln hält. Am anderen Ende des Spektrums stehen diejenigen, die Russland als Bedrohung ansehen und auch so behandeln. Sie sind dafür, den russischen Expansionismus und die Demokratieverachtung der russischen Staatsführung durch eine Politik der „sanften Eindämmung“ zu stoppen, d.h. Ausschluss Russlands aus dem Kreis der G8, Ausweitung der NATO bis nach Georgien, Unterstützung russlandfeindlicher Regimes in der Nachbarschaft, Bau von Raketenabwehrschildern, Gründung einer „Energie-NATO“ und Verbot russischer Investitionen in den europäischen Energiesektor.

Keiner der beiden Ansätze hat bisher das Modell aus den 1990ern für eine Demokratisierung Russlands ersetzt. Beide Ansätze haben offensichtliche Nachteile, die dazu führen, dass sie in der EU keine Mehrheit finden. Der erste Ansatz gäbe Russland Zugang zu allen Vorteilen einer Kooperation mit der EU, ohne sich an die Regeln halten zu müssen. Der andere Ansatz, also offene Feindseligkeit, würde es der EU sehr schwer machen, Russland bei der Bekämpfung gemeinsamer Probleme in der europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus um Hilfe zu bitten.

Die Notwendigkeit für einen neuen Ansatz: Rechtsstaatlichkeit fördern

Trotz ihrer unterschiedlichen Interessen, geschichtlichen Hintergründe und ihrer geografischen Lage könnten sich die EU-Staaten auf einen neuen und besseren Ansatz einigen, weil sich immer klarer abzeichnet, dass der derzeitige Zustand keiner der fünf Gruppen nützt. Um ein neues Modell für die Beziehung zu entwickeln, müssen die Europäer die Ziele, Mittel und politischen Richtlinien überdenken, die das derzeitige Verhältnis zu Russland bestimmen.

Das langfristige Ziel sollte ein liberales und demokratisches Russland sein, aber es wäre mittelfristig realistischer darauf hinzuwirken, dass Russland Gesetze anerkennt und so ein zuverlässigerer Partner wird. Der Glaube an die Rechtsstaatlichkeit ist ein Kernstück des europäischen Projektes, das in Russland fehlt. Russlands Willkür bei der Einhaltung von Gesetzen, Verträgen und internationalen

Abkommen bereitet Unternehmen, Diplomaten, Menschenrechtlern und Verteidigungsstrategen viel Kopfzerbrechen. Ein Ansatz, der Rechtsstaatlichkeit zum obersten Prinzip erhebt, würde auch in der russischen Gesellschaft Anklang finden, wo selbst demokratiekritische Bürger wegen der Korruption und der willkürlichen Machtausübung des Staates besorgt sind.

Wenn sich alle EU-Staatsoberhäupter hinter eine solche Strategie stellen würden, könnten sie an vielen Punkten ihren Einfluss geltend machen, um sie umzusetzen. Dieser Bericht beschreibt einige der Bereiche, in denen politische Entscheidungsträger auf das Modell der Rechtsstaatlichkeit umschalten könnten:

- **An Bedingungen gebundene Zusammenarbeit mit Russland.** Befürworter der „sanften Eindämmung“ und der „schleichenden Integration“ diskutieren den Ausschluss Russlands aus dem Kreis der G8 und die Blockade der Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.

Wenn die EU dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit folgt, würde sie Russland auch weiterhin in diese Institutionen einbinden, aber den Grad der Kooperation an Russlands Einhaltung von Regeln und Vereinbarungen anpassen. Wenn Moskau bei bestimmten G8-Fragen blockiert, könnten mehr Besprechungen zu diesen Themen auf einer niedrigeren Ebene und als G7 stattfinden – also ohne Russland. Die EU sollte auch keine Angst davor haben, den EU-Russland-Gipfel und die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen dazu zu nutzen, Themen anzusprechen, in denen Russland wenig kooperationsbereit ist, also etwa Kosovo und die Konflikte in Georgien und Moldawien.

- **Prinzipientreuer Bilateralismus.** Befürworter einer „schleichenden Integration“ sehen bilaterale Beziehungen als einen guten Weg, um sich Russland in einer angespannten Phase anzunähern. Ihre Gegner sehen derartige Beziehungen als Verrat an (so bezeichneten beispielsweise polnische Politiker den Nordstream-Vertrag als neuen Molotov-Ribbentrop-Pakt).

Bei Anwendung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit sollte die EU auf einen „prinzipientreuen Bilateralismus“ setzen, um zu gewährleisten, dass bilaterale Kontakte zwischen Russland und einzelnen EU-Staaten die Ziele der EU stärken und nicht unterminieren. Außerdem sollte ein Frühwarnsystem eingerichtet werden, das es ermöglichen würde, sowohl bevorstehende Krisen als auch anstehende Verträge innerhalb der EU zu diskutieren.

- **Die Nachbarn integrieren.** Mitgliedsstaaten, die eine „schleichende Integration“ befürworten, wollen einen Wettkampf mit Russland um Einfluss in der europäischen Nachbarschaft vermeiden. Auf der anderen Seite fordern

die Befürworter der „sanften Eindämmung“, dass die EU ihre Aktivitäten in Ländern wie Georgien, der Ukraine, Moldawien und Weißrussland verstärkt, um den russischen Einfluss zurückzudrängen.

Bei dem von uns vorgeschlagenen Ansatz würde die EU diese Länder dazu ermutigen, europäische Normen und Regeln zu übernehmen, und sie so in das europäische Projekt integrieren. Die EU könnte außerdem in Stromverbindungen zu Nachbarländern investieren, ihnen den Zugang zur Nabucco-Pipeline eröffnen, die European Energy Community ausbauen, und sich für die Umsetzung der gemeinsamen Energienutzung in der Türkei, der Ukraine und Moldawien einsetzen. Das könnte zu einer Entflechtung der Energieunternehmen in diesen Staaten führen, die Transparenz ihrer Energiebranchen fördern, letztendlich Europas Energieversorgung sichern und Russlands Möglichkeiten, die Energie als Mittel der Außenpolitik einzusetzen, schwächen. Darüber hinaus sollte die EU die Möglichkeit ausloten, dem Handelskommissar ein Mandat zu erteilen, damit er ausgewählten Produkten schnell den Zugang zu den Märkten der EU eröffnen kann, wenn es zu weiteren politisch motivierten Embargos wie dem über georgische und moldawische Weine verhängten russischen Einfuhrverbot kommt.

- **Rechtsstaatlichkeit durchsetzen.** Der Ansatz der „schleichenden Integration“ zielt in erster Linie darauf ab, Verträge mit Russland zu schließen und gemeinsame Investitionen und Dialoge anzuregen, um auf diese Weise Einfluss darauf zu nehmen, wie die russischen Eliten Geschäfte tätigen und Diplomatie betreiben. Bei der „sanften Eindämmung“ geht es hingegen darum, den Austausch mit Russland und den Einfluss Russlands in der EU zu beschränken.

Bei einem auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit basierenden Ansatz würden gemeinsame Vereinbarungen und Investitionen gefördert – allerdings mit einer schärferen Kontrolle der Einhaltung und Umsetzung. So sollte etwa die Europäische Kommission politische Rückendeckung erhalten, um im Energiebereich Wettbewerbsgrundsätze anwenden zu können. Außerdem sollten die dubioseren Verträge zwischen russischen und EU-Unternehmen überprüft werden. Ganz allgemein sollte die EU die Einhaltung und Umsetzung einer wachsenden Zahl von Abkommen fordern – also etwa PCA, die vier gemeinsamen Räume und die Europäische Energiecharta. Denn wer die russische Blockadehaltung einfach hinnimmt, der untergräbt damit das Prinzip einer auf Regeln basierenden Beziehung.

- **Das Gleichgewicht der Beziehung neu definieren.** Die EU sollte weder versuchen, den Kontakt zu Russland einzuschränken – so wie es die Befürworter der „sanften Eindämmung“ vorschlagen – noch sollte sie eine Beziehung aufrechterhalten, in der die Abhängigkeit einseitig ist.

Um das Gleichgewicht der Beziehung neu zu definieren, muss die EU einen internen Verhaltenskodex für Energieverträge und Richtlinien für langfristige Verträge und anstehende Fusionen einführen. Um die weitere Monopolisierung und Aufteilung des EU-Energiemarktes zu verhindern, könnte der Europäischen Kommission das Recht eingeräumt werden, große Energieverträge für langfristige Verträge und Pipelines zwischen EU-Staaten und ausländischen Unternehmen im voraus einzusehen und abzusegnen. Dabei sollten folgende praktische Ziele angestrebt werden: offener Wettbewerb, Rechtsstaatlichkeit und ein integrierter und flexibler Gasmarkt.

Die größte Herausforderung besteht nicht darin, neue politische Richtlinien zu entwerfen, sondern das wichtigste Hilfsmittel der EU in der Beziehung zu Russland zu nutzen: Einigkeit. Die EU muss eine grundlegende Entscheidung treffen: Entweder verfolgen die Mitgliedsstaaten weiterhin ihre bilateralen Interessen, wobei letztendlich alle verlieren. Oder die EU einigt sich auf eine gemeinsame Linie, auch wenn einzelne Mitgliedsstaaten dann schmerzhaft Zugeständnisse machen müssten, und so wirklich Einfluss auf die Beziehung zu Russland nehmen.

Um diesen Grad der Einigkeit zu erreichen, könnten einzelne EU Mitgliedstaaten Vorreitergruppen bilden, die eine gemeinsame strategische Einschätzung vornehmen und gemeinsame Maßnahmen für zentrale Aspekte der EU-Russland Beziehungen wie Ukraine, Zentralasien oder die Energiepolitik im Ausland vorschlagen. Ziel sollte sein, hinsichtlich der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit mit Hilfe der EU-Institutionen einen möglichst breiten Konsens in den Mitgliedsstaaten zu schaffen. Hierfür ist natürlich bei vielen Mitgliedsstaaten Überzeugungsarbeit notwendig.

Wenn sich die EU Russland als freundlich gesinnt, demokratischen und europäischen Nachbarn wünscht, und das auf einem Kontinent, auf dem auch die letzten Schatten des Eisernen Vorhangs verschwunden sind, muss sie dafür sorgen, dass die Partnerschaft mit Russland auf denselben Grundlagen aufbaut, die der europäischen Integration zum Erfolg verholfen haben – gegenseitige Abhängigkeit, die auf soliden Regeln, Transparenz und Konsens beruht. Aber diese Grundlagen entstehen nicht von allein. Die EU muss die Regeln für den Umgang mit Russland sehr viel klarer umreißen und dann auch konsequent verteidigen.

The full report 'A Power Audit of EU Russia Relations' by Mark Leonard and Nicu Popescu may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR November 2007.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu