

Wenn Russland schwächer wird

Gravierende Folgen für die Beziehungen zwischen der EU und Russland

Susan Stewart

Die aktuelle Politik der EU gegenüber Russland beruht auf der Annahme, dass die russische Führung an einer umfassenden Modernisierung des Landes interessiert und in der Lage ist, diese auch in die Tat umzusetzen. Was aber, wenn sich dies als Trugschluss erweist? Viele strukturelle Hindernisse lassen daran zweifeln, dass Russland sich in den nächsten Jahren von Grund auf umgestalten wird. Bleibt die Modernisierung aus, wird Russland schwächer werden, gleichwohl seine internationalen Ansprüche nicht aufgeben wollen. Deswegen sollte sich die EU darauf vorbereiten, dass die Prämissen ihrer Russlandpolitik bald nicht mehr gelten werden. Sie sollte schon jetzt damit beginnen, Elemente eines »Plan B« auszuarbeiten.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und Russland gibt keinen Anlass zur Begeisterung. Die Verhandlungen über ein neues Abkommen, das die Beziehungen auf eine zeitgemäße Grundlage stellen soll, schleppen sich seit drei Jahren dahin. Die Fortschrittsberichte zu den vier »gemeinsamen Räumen« weisen auf kleine Teilerfolge, aber auch erhebliche Probleme in vielen Bereichen hin. Die noch junge »Partnerschaft für Modernisierung« steckt in Schwierigkeiten, weil die EU unter Modernisierung etwas anderes versteht als Russland. So bleibt der zivilgesellschaftliche Austausch wegen russischer Bedenken außen vor. Auch die Menschenrechtskonsultationen finden auf russischen Wunsch ohne Vertreter der Zivilgesellschaft statt und gelten unter anderem deshalb als ineffektiv und ergebnislos. Schließlich

zeigte das Treffen des russischen Kabinetts bei der Europäischen Kommission in Brüssel im Februar 2011, dass für beide Seiten die Energiethematik alle anderen möglichen Kooperationsfelder überlagert. Hier entstand weiterer Streit, weil Russland nicht bereit ist, die Folgen des »dritten Pakets« zur Liberalisierung des EU-Energie-marktes zu akzeptieren. Sie sieht die Entflechtung der Teilbereiche Produktion, Transit und Vertrieb vor. Gefordert wird auch der ungehinderte Zugang zu Transitzetzen. Der EU-Russland-Gipfel in Nischnij Nowgorod im Juni 2011 war davon überschattet, dass Russland wegen der EHEC-Epidemie in Deutschland ein Embargo auf bestimmte Lebensmittel aus der EU erlassen hatte. Nur bei den Visaerleichterungen zeichnen sich Erfolge ab: sowohl auf EU-Ebene, wo gemeinsame Schritte konzipiert

werden, als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, wo grundsätzliche Bereitschaft besteht, in vielen Fällen langfristige Mehrfachvisa zu vergeben. Auch die russische Seite ist zu Zugeständnissen bereit, so im Hinblick auf das Anmeldeverfahren, das alle Ausländer durchlaufen müssen, die sich befristet mit einem Visum in Russland aufhalten wollen.

Trübe Modernisierungsaussichten

Neueste Komponente der Beziehungen zwischen der EU und Russland ist die »Partnerschaft für Modernisierung«. Sie zeigt, dass die EU versucht, vermeintliche russische Ziele aufzugreifen und dem Verhältnis auf diese Weise neues Leben einzuhauchen. Inspiriert wurde die Partnerschaft von der Rhetorik des russischen Präsidenten Dmitrij Medwedew, der seit seinem Amtsantritt im Mai 2008 für eine breit angelegte Modernisierung Russlands plädiert. In den Verhandlungen zur Gestaltung der Partnerschaft hat sich allerdings herausgestellt, dass das umfassende Verständnis der EU von Modernisierung auf eine wesentlich engere russische Agenda trifft, auf der steigende Auslandsinvestitionen und höherer Technologietransfer ganz oben stehen. Mehr noch: Die Entwicklung in Russland während der bisher drei Amtsjahre Medwedews hat profunde Zweifel gesät, dass eine Modernisierungsagenda im heutigen Russland überhaupt umzusetzen ist. Dabei sind die Probleme so schwerwiegend, dass deren weitere Vernachlässigung mittelfristig die Existenz des russischen politischen und wirtschaftlichen Systems gefährden könnte.

Die Schwierigkeiten sind vielfältig und in ihrer Gesamtheit so erschreckend, weil sie einander verstärken. Erstens zeigen besorgniserregende Zwischenfälle, etwa in Wasserwerken, beim Brandschutz und bei der Flugsicherheit, dass Investitionen in Industrie und öffentliche Infrastruktur während der letzten Jahrzehnte weit unter dem notwendigen Niveau geblieben sind. Zweitens wird der Bevölkerungsschwund den künftigen russischen Arbeitsmarkt

spürbar beeinträchtigen. Die Maßnahmen der Regierung, die für Bevölkerungszuwachs sorgen sollen, sind wenig überzeugend. Ferner macht die große Ausländerfeindlichkeit Russlands für Arbeitnehmer aus anderen Ländern unattraktiv, so dass auch von ihnen keine nachhaltige Lösung der Arbeitsmarktprobleme zu erhoffen ist. Drittens funktionieren das Bildungs- und das Gesundheitssystem immer schlechter und sind von Korruption durchsetzt. Viertens wird die Kluft zwischen Arm und Reich nicht nur größer, sondern auch besser sichtbar, was wachsenden Unmut in den ärmeren Teilen der Bevölkerung erzeugt. Außerdem vegetieren weite Teile der russischen Provinz vor sich hin, da die Jugend keine Zukunftsperspektive sieht und viele Männer dem Alkohol verfallen sind. Fünftens hat die russische Führung große Mühe, alle Teile des Landes unter Kontrolle zu halten. Dies trifft vorwiegend auf den Nordkaukasus zu, aber auch auf den Fernen Osten, der dünn besiedelt und unentwickelt ist.

Hinzu kommt, dass die Jahre 2011 und 2012 im Zeichen des Wahlkampfs stehen. Im Dezember 2011 wird das Parlament, im März 2012 der Präsident gewählt. Dies zieht die politische und mediale Aufmerksamkeit auf sich, bindet Ressourcen und lenkt von dringenden Problemen ab. Allen voran trägt Premierminister Wladimir Putin dazu bei. Er rief die »Volksfront« ins Leben, eine Plattform von Personen und Organisationen, die auf seiner politischen Linie liegt, und führte eine Art Vorwahlen ein, bei denen unverbindlich Kandidaten vorgeschlagen werden können. Außerdem lancierte er eine Reihe von PR-Maßnahmen, die für Schlagzeilen sorgten. Doch die Frage, ob Putin oder Medwedew kandidiert, ist irrelevant im Vergleich mit der Notwendigkeit, die genannten Missstände zu beseitigen. Keine Partei, kein Spitzenpolitiker hat ein überzeugendes Konzept hierfür angeboten. Zwar gibt es ein Bewusstsein dafür, wie dramatisch die Lage ist, doch viele Faktoren verhindern, dass die Schwierigkeiten beherzt angegangen werden.

Erstens ist die russische Elite schon seit Jahren nicht auf das Wohl der Bevölkerung, sondern hauptsächlich darauf bedacht, sich zu bereichern und ihre Macht zu erhalten. Zweitens werden viele Ressourcen durch unterschiedliche Formen der Korruption abgezweigt. Drittens herrscht eine Kultur der »Nichtverantwortung«, das heißt die wenigsten (insbesondere unter den Beamten) sind bereit, die Initiative zu ergreifen oder für Entscheidungen geradezustehen. Dies führt dazu, dass das System erstarrt und sich verhärtet. Viertens existiert eine hartnäckige Tendenz zur »manuellen Steuerung«, mit der versucht wird, die Entwicklung des Landes »von oben« zu kontrollieren. Das überfordert jedoch die »Kontrollleure« in einem riesigen Land wie Russland und frustriert diejenigen, die sich mit neuen Ideen »von unten« einbringen wollen. Fünftens profitieren viele einflussreiche Personen von den bestehenden Arrangements und haben deswegen kein Interesse daran, sie zu ändern. All diese Hindernisse machen es unwahrscheinlich, dass eine energische, flächendeckende Modernisierung stattfinden wird, die in der Lage wäre, die Abwärtsspirale in der inner-russischen Entwicklung umzukehren.

Negative Folgen für die EU

Vieles spricht also dafür, dass die EU in den nächsten Jahren mit einem schwächer werdenden Russland zu tun haben wird. Wie sollte sie mit dieser Aussicht umgehen? In einem ersten Szenario könnten sich die Beziehungen zwischen der EU und Russland auf die Energiekomponente reduzieren, weil Russland in anderen Bereichen kaum mehr kooperieren kann und sich deswegen aus diesen Sphären zurückzieht. Dies hätte zur Folge, dass die Institutionen der EU sich deutlich weniger mit Russland beschäftigen würden und der Austausch mit russischen Akteuren zurückginge.

Wahrscheinlicher als dieses »Energieszenario« ist aber eine komplexere Entwicklung, während der sich Konfrontationen zwischen Russland und der EU verschärfen

dürften. Erstens wird Russland vermutlich bestrebt sein, seine innere Schwäche außenpolitisch zu kompensieren, und zwar überwiegend im postsowjetischen Raum, wo es die EU immer stärker als Konkurrenten wahrnimmt. Die (aus russischer Sicht) abnehmende Gefahr, dass sich die Nato weiter nach Osten ausdehnt, hat die Konkurrenz mit der EU für Russland stärker in den Vordergrund gerückt. Hiervon zeugt der russische Druck auf die Ukraine, der Zollunion mit Russland, Kasachstan und Belarus beizutreten. Ein solcher Beitritt würde die Paraphierung eines vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens mit der EU, noch für 2011 geplant, unmöglich machen. Russlands Verhalten in jüngster Zeit gegenüber Belarus und zum Transnistrienkonflikt in der Republik Moldau zeigt, dass die russische Agenda sich auch in diesen Fällen nicht mit derjenigen der EU vereinbaren lässt. Bislang hat die EU versucht, einen konstruktiven Dialog mit Russland über die Entwicklung des postsowjetischen Raums zu führen. Im »Konfrontationsszenario« hätte sie es mit einem Russland zu tun, das die Ziele der EU offen hintertreibt und womöglich militärisch aktiv wird. In den letzten zwei Jahren hat Russland seine Militärbasen in der Ukraine und Armenien für die nächsten Jahrzehnte rechtlich abgesichert und seine Militärpräsenz in den abtrünnigen Gebieten Südossetien und Abchasien massiv ausgebaut.

Bleibe Russlands Modernisierung weitgehend aus, hätte die EU zweitens auch wirtschaftliche Folgen zu gewärtigen. Eine Zusammenarbeit deutscher und anderer europäischer Großkonzerne mit russischen Partnern wird gewiss auch weiterhin möglich sein, da diese Konzerne im russischen Gefüge gut vernetzt sind. Allerdings wäre zu erwarten, dass die Situation kleinerer und mittlerer Unternehmen sich nicht wesentlich verbessert. Grundsätzlich kann man beim »Konfrontationsszenario« davon ausgehen, dass Russland sich wirtschaftlich stärker abschotten wird, da es mit der westlichen ökonomischen Entwicklung nicht mehr mithalten kann. Dadurch wird der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
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

Zugang zum russischen Markt erschwert, erst recht wenn der geplante Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) ausfiele. In diesem Fall dürfte die Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus an Bedeutung gewinnen, was stärkere protektionistische Maßnahmen nach sich ziehen würde. Wird Russland nicht Mitglied der WTO, werden sich die Aussichten für das neue EU-Russland-Abkommen voraussichtlich weiter verdüstern. Ohne öffentliche Investitionen, die dringend nötig sind, können Unternehmen außerhalb einiger kleiner »Inseln« in der russischen Provinz immer weniger mit einer funktionierenden Infrastruktur rechnen. Der Mangel an Rechtssicherheit wird wohl ebenfalls bestehen bleiben, da die russische Elite mit ganz anderen Problemen beschäftigt sein und die Gerichte im Falle einer sich verschlechternden Wirtschaftslage stärker für ihren Machterhalt einspannen dürfte. All dies wird die Chancen für eine Zusammenarbeit nicht gerade erhöhen. Das gilt in unterschiedlicher Weise für die Ebenen des Unternehmens, des Mitgliedstaates und der gesamten EU. Auf jeden Fall würde sich diese Entwicklung ungünstig auf die deutsche Wirtschaft auswirken, die auf eine weitere Vertiefung der Beziehungen zu Russland in den nächsten Jahren setzt.

Schließlich dürfte das »Konfrontations-szenario« auch eine Reihe sicherheitspolitischer Folgen zeitigen: Durch Russlands inneren Verfall würde der Nordkaukasus immer mehr außer Kontrolle geraten. Dies würde die unmittelbare Umgebung destabilisieren und zusätzliche Anforderungen an die Europäische Nachbarschaftspolitik der EU (ENP) im Südkaukasus stellen. Die Klimapolitik, noch nie ein Schwerpunkt der russischen Führung, würde noch mehr ins Hintertreffen geraten. Infolgedessen könnten Umweltkatastrophen auch auf Länder der EU übergreifen. Je mehr sich die Lage in Russland verschlimmert, desto mehr ist mit Migration in Richtung EU zu rechnen. Schon jetzt zeigen Umfragen, dass ein beachtlicher Prozentsatz der Russen über Auswanderung nachdenkt.

Dieses zweite Szenario wird vermutlich auch bewirken, dass sich die Nachbarländer stärker an der EU orientieren, da Russland weiter an Stabilität und Attraktivität verlieren wird. Das Verlangen nach Sicherheit in der Nachbarschaft wird zunehmen, ohne dass klar ist, wer diese Sicherheit gewährleisten könnte. Solche Ansprüche werden wahrscheinlich kurzfristig auftauchen und lassen sich deshalb nur schwer in den bestehenden Formaten der ENP und der Östlichen Partnerschaft unterbringen, denn diese setzen auf langfristige und graduelle Veränderungen. Insgesamt erhielt die EU durch die beschriebene Entwicklung aber eine große Chance, sich außenpolitisch zu profilieren, wenn sie die notwendige Flexibilität aufbringt und die richtigen Ressourcen investiert.

»Plan B« wünschenswert

Die Komponenten des »Konfrontations-szenarios« werden nicht alle gleichzeitig eintreten. Wenn der Ölpreis hoch bleibt, wird Russland zumindest kurzfristig seinen jetzigen Kurs ohne sichtbare Folgen fortsetzen können. Dennoch wird es sich mittelfristig erweisen, dass die russische Elite eine Modernisierung versäumt hat. Darum sollten Deutschland und die EU erstens nur dort Ressourcen einsetzen, wo sie auch ohne umfassende russische Modernisierung zweckmäßig sind, und die Anwendung dieser Ressourcen genau verfolgen. Zweitens ist es sinnvoll, die Zusammenarbeit mit der russischen Zivilgesellschaft auszubauen, besonders wenn deren Vertreter mit zivilgesellschaftlichen Repräsentanten aus den Ländern der Östlichen Partnerschaft zusammengebracht werden. Drittens sollte man überlegen, auf welche Weise sich Instrumente des Krisenmanagements oder der Konfliktprävention anwenden lassen, wenn einzelne Komponenten des »Konfrontations-szenarios« Wirklichkeit werden. All diese Handlungen könnten als Elemente eines »Plan B« dienen, der geeignet wäre, der oben skizzierten Entwicklung zu begegnen.