AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 16.12.2019 | Lisa Gürth

Zuckerbrot und Sanktionen

Die EU darf sich gegenüber Russland nicht auf wirtschaftliche Sanktionierung beschränken. Neben Härte braucht es Dialog.

Eine der drängendsten Fragen europäischer Außenpolitik stellt das angespannte Verhältnis zu Russland dar. In dem schwelenden Konflikt muss es schnell zu Verbesserungen kommen, sollen schwerwiegende Zerwürfnisse vermieden werden. Nur wie? Momentan gibt es zwar kleine Fortschritte im Rahmen des Normandie-Formates, das ist aber eher der Verdienst der Ukraine unter Unterstützung der französischen und deutschen Regierung. Der EU hingegen scheint es derzeit zu genügen, den Status quo in der EU-Russlandpolitik aufrechtzuerhalten, ohne dabei einzelne Mitgliedstaaten vor den Kopf zu stoßen. Das aber könnte sich rasch als unzureichend erweisen. Unter einigen Mitgliedsländern gibt es entsprechend stärkere Bemühungen, Bewegung in die Beziehungen mit Russland zu bringen.

Auch die Beziehungen zwischen Russland und den USA sind derzeit festgefahren. Sie können sich jederzeit weiter verschlechtern. Auch aus diesem Grunde muss die EU stärker eine gestaltende Rolle in den Beziehungen zu Russland einnehmen. Unabhängig von den Entwicklungen in den USA sollte sie einen Weg finden, gleichermaßen für Härte als auch für Dialog einzutreten. Die nötigen Instrumente dafür gibt es bereits, ausformuliert 2016 in den fünf Leitprinzipien zu Russland von Federica Mogherini, damals als Hohe Repräsentantin der EU zuständig für die Außenpolitik.

Die fünf Leitprinzipien sehen vor: die volle Umsetzung des Minsker Abkommens als Voraussetzung für die Aufhebung der ökonomischen Sanktionen; die Stärkung der Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken in Osteuropa und Zentralasien; Resilienz gegenüber russischen Bedrohungen (Energiesicherheit, Hybriden Gefahren und Desinformation); selektives Engagement mit Russland in der Außenpolitik (Kooperation im Nahen Osten, bei der Terrorbekämpfung und in der Klimapolitik) sowie die stärkere Unterstützung der russischen Zivilgesellschaft und die Förderung von direkten persönlichen Kontakten.

Das Aussetzen von Gesprächen auf EU-Ebene hat die russische Regierung nur wenig beeindruckt. Es ist kein Geheimnis, dass der Kreml die EU-Institutionen nicht als ebenbürtige Gesprächspartner anerkennt.

Die neue EU-Kommission mit ihrem Hohen Repräsentanten Josep Borrell sollte diese Prinzipien weiterentwickeln und in ihrem Rahmen neue Initiativen wagen: Sanktionen einerseits, Engagement andererseits. Letzteres kommt momentan auf oberster EU-Ebene schlichtweg zu kurz oder wird durch die Sanktionen unmöglich gemacht. Darauf sollte sich die EU in den kommenden Jahren konzentrieren.

Seit 2014 wurde eine Vielzahl von Gesprächsformaten auf EU-Ebene durch die sogenannten diplomatischen Sanktionen mit Russland ausgesetzt: Regelmäßige bilaterale Gipfeltreffen wurden eingestellt, es gibt keinen Dialog mehr über Visafragen oder zu einer Neuauflage des Partnerschaftsabkommen. So tagte der EU-Russland Gipfel das letzte Mal im Januar 2014.

Dieses Aussetzen von Gesprächen auf EU-Ebene hat die russische Regierung nur wenig beeindruckt. Es ist kein Geheimnis, dass der Kreml die EU-Institutionen nicht als ebenbürtige Gesprächspartner anerkennt. Stattdessen setzt er auf eine Vielzahl bilateraler Kontakte in der Hoffnung, dass es dadurch zu Uneinigkeit zwischen den europäischen Mitgliedstaaten kommt und die Position der EU geschwächt wird. So würde es dem Kreml momentan genügen, ein einzelnes Mitgliedsland zu überzeugen, gegen die Sanktionen zu stimmen, um eine Aufhebung beim nächsten EU-Ratsgipfel zu erreichen. Bisher ging diese Strategie nicht auf: Die EU zeigte in den letzten fünf Jahren immer wieder große Einigkeit in ihrer Russlandpolitik und die bilateralen Beziehungen zwischen Russland und den einzelnen Mitgliedsländern waren größtenteils komplementär.

Die erfolgreiche europäische Sanktionspolitik, welche bisher ein Beispiel für den gelungenen Zusammenhalt der EU ist, darf nicht Anlass für ein schwächeres Auftreten nach Außen werden und

Trotzdem wird klar, dass die EU-Politik gegenüber Russland einen neuen Impetus braucht – mehr als fünf Jahre nach der Annexion der Krim und dem Beginn des Krieges im Donbass und der Ostukraine wirkt die bisher verfolgte Politik nur noch wie der kleinste gemeinsame Nenner. Die Äußerungen von Frankreichs Präsident Macron zur Russlandpolitik beweisen das. Wenn die Kommission und insbesondere der Hohe Repräsentant nicht stärker als Agenda Setter

eine weitere Bilateralisierung befördern.

agieren, riskieren sie, den Konsens unter den Mitgliedstaaten aufzuweichen. Es könnte in der Folge zu neuen Brüchen kommen. Die Kommission sollte also die fünf Prinzipien wieder mit Leben füllen und insbesondere das Potenzial der letzten beiden Prinzipien voll ausschöpfen.

Das bedeutet konkret, dass die diplomatischen Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Russland weitestgehend aufgehoben werden müssten - der EU-Russland-Gipfel sollte wieder stattfinden und die Gespräche zur Visaliberalisierung fortgesetzt werden. Alternativ können auch neue hochrangige EU-Russland-Formate gefunden werden, die beispielsweise die östlichen Partner stärker einbeziehen. Klar ist, dass es für die russische Führung keine Strafe darstellt, keine Gespräche zu führen. Stattdessen erschwert es der EU ein selektives Engagement.

Deshalb sollte die Kommission gemeinsam mit Parlament und Europäischem Rat sinnvolle Inseln der Kooperation (wie Klima- und Umweltpolitik) detaillierter ausformulieren, die in eine durchdachte europäische Strategie eingebettet werden könnten. An den Ergebnissen könnten sich sämtliche bi- und multilateralen Kooperationsformate, von der nationalstaatlichen Ebene bis hin zu Städtepartnerschaften, orientieren. Gleichzeitig muss dieser Prozess auf allen Ebenen von einer Stärkung der europäischen Sicherheitsarchitektur begleitet werden, beispielsweise durch eine Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

So können sich die EU-Mitgliedstaaten hinter einer gemeinsamen, ambitionierten und gleichzeitig pragmatischen EU-Außenpolitik gegenüber Russland versammeln, die viel wirksamer wäre als das aktuelle Wirrwarr bilateraler Kontakten. Die erfolgreiche europäische Sanktionspolitik, welche bisher ein Beispiel für den gelungenen Zusammenhalt der EU ist, darf nicht Anlass für ein schwächeres Auftreten nach Außen werden und eine weitere Bilateralisierung befördern.

Die EU muss offene Kanäle anbieten, über die sich die russische Bevölkerung selbst ein Bild von Europa machen kann, dass nicht von

Die Außenpolitik gegenüber Russland, insbesondere die Sanktionspolitik, muss viel stärker von einer klugen Kommunikationspolitik und einer Stärkung der russischen Zivilgesellschaft begleitet werden. Die russische Regierung missbraucht die Sanktionen, um der Bevölkerung das Narrativ eines gegenüber Russland feindlich eingestellten

offiziellen Narrativen und staatlicher Propaganda geprägt ist.

Westens zu präsentieren. Die angebliche Russophobie des Westens ist fester Teil der russischen Propaganda. Auch hier hilft es, intakte diplomatische Kontakte auf allen Ebenen zu haben, Städtepartnerschaften zu fördern und eine gute Kommunikationsstrategie zur russischen Öffentlichkeit zu entwickeln.

Im Sinne des fünften Prinzips muss die EU aber noch einen Schritt weiter gehen und offene Kanäle anbieten, über die sich die russische Bevölkerung selbst ein Bild von Europa machen kann, dass nicht von offiziellen Narrativen und staatlicher Propaganda geprägt ist. Die europäische Bevölkerung und Politik sollte ein offenes Ohr für die Forderungen der russischen Zivilgesellschaft und der Bevölkerung haben. Dies kann befördert werden durch Austauschformate, Visaerleichterungen und Visafreiheit (mindestens für junge Menschen), durch einen Ausbau des Erasmus-Programms und durch verstärkten akademischen Austausch.

Viele dieser Themen sind seit Jahren in der Diskussion und finden ein positives Echo. Dass ihre Umsetzung stockt, liegt auch an den fehlenden Foren auf europäischer Ebene, in denen ein konstruktiver Dialog mit Russland geführt werden könnte (wie beispielsweise die bereits begonnen, dann aber ausgesetzten Gespräche über Visaerleichterungen).

Nationalstaatliche Alleingänge in konfliktiven Situationen sollten vermieden werden. Insbesondere sollten die Länder der europäischen Nachbarschaft in wichtige Entscheidungen einbezogen werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass sich das russisch-europäische Verhältnis zeitnah stark verbessert. Das liegt in erster Linie daran, dass es keinen erkennbaren Willen der russischen Regierung gibt, an der aktuellen Situation grundlegend etwas zu ändern. Aber auch die Möglichkeiten auf europäischer Seite, Akzente für einen pragmatischeren Ansatz zu setzen, sind begrenzt. Solange beispielsweise die amerikanische Regierung eine Außenpolitik gegenüber Russland fährt, deren Politikziele oft nicht klar erkennbar sind und für die Sanktionen ein Allheilmittel zu sein scheinen, sind die Möglichkeiten der EU, für Entspannung zu sorgen, eingeschränkt.

Doch gerade aus diesem Grund braucht es eine stärkere EU, die über Kompetenzen in der Außenpolitik verfügt. Die EU kann Lösungen anbieten und als eigenständiger Akteur viel bewegen: Beispiele sind die

Verhandlungen zum Atomdeal mit dem Iran oder der Aufbau von INSTEX, das es ermöglicht, Transaktionen außerhalb des SWIFT Banksystems und ohne Zahlungen in Dollar abzuwickeln, um so die amerikanischen Iran-Sanktionen zu umgehen. Gerade für eine starke sozialdemokratische europäische Außenpolitik ist es wichtig, dass die diplomatischen Kontakte keinesfalls abgebrochen werden, trotz der zu erwartenden Frustration.

Nationalstaatliche Alleingänge in konfliktiven Situationen sollten vermieden werden. Insbesondere sollten die Länder der europäischen Nachbarschaft in wichtige Entscheidungen einbezogen werden. Die Verhandlungen mit Russland sind und bleiben wichtig, um eine weitere Eskalation zu vermeiden, gemeinsam dringende globale Probleme anzugehen und ein Auseinanderdriften der Gesellschaften zu verhindern.



Lisa Gürth
Berlin

Lisa Gürth ist Referentin im Osteuropa-Referat der Friedrich-Ebert-Stiftung.