

Kapitel 8: Governance der EU-Russland-Beziehungen?

Martin List

1 Einleitung

„The EU uses the same language and the same arguments with Russia that it uses with Serbia, Moldova or Turkey. You say that you must behave and do what we say. For countries that want to be members, it's okay to violate their sovereignty. That cannot work with Russia. Russians think they are a great power and for a great power it is completely unacceptable to ask for something and not get it” (Konstantin Kosachev, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses der russischen Duma).¹

„Whatever the motives of Poland and Lithuania in thwarting cooperation with Russia – be it historic grudges or prompting from across the ocean – their actions were essentially anti-European” (Michael Gorbatschow).²

„Niemals seit dem Ende der Sowjetunion waren wir so einflussreich“ (Wjatscheslaw Nikonow, kremlnaher Politikwissenschaftler, nach dem russischen Einmarsch in Georgien).³

„Für ein paar Monate sind die Europäer weltpolitisch allein zu Haus“ (Jan Ross).⁴

„Das Fest der Sorglosigkeit, das Europa seit dem Fall des Eisernen Vorhangs feierte, ist vorbei“ (Josef Zieleniec, MdEP, ehemaliger tschechischer Außenminister).⁵

Fünf Zitate, überwiegend aus einem knappen Zeitraum Mitte des Jahres 2008, markieren einen Umbruch in der hier zu behandelnden Thematik, dessen Tragweite noch kaum abzuschätzen ist. Sie belegen auch, dass die Anspannung in den Beziehungen zwischen Russland und der EU nach dem Aufflackern des gewaltsamen Austrags des russisch-georgischen Konfliktes durchaus nicht aus heiterem Himmel kam. Es könnte sein, dass die Frage nach der Institutionalisierung russisch-EU-europäischer Kooperation damit bereits – negativ – beantwortet und in diesem Sinn nicht mehr von Belang ist. Das freilich hieße, in die alte Falle des Realismus zu stolpern, das von ihm, wie sich zeigt nicht ganz zu Unrecht, immer für wahrscheinlich Gehaltene – die internationale Nichtkooperation oder gar den gewaltsamen Konfliktaustrag – als unvermeidlich zu sehen, als ob

Problemstellung

¹ Zitiert nach Leonard/Popescu 2007: 26.

² Russia and the EU. A new start, International Herald Tribune, 13. Juni 2008: 4.

³ Zitiert nach: Die Zeit Nr. 36, 28. August 2008: 6.

⁴ Leitartikel „Beitreten, bitte“ in: Die Zeit Nr. 36, 28. August 2008: 1; die Monatsfrist bezieht sich auf die Lähmung der US-Außenpolitik im Übergang von Bush jr. zu seinem Nachfolger.

⁵ FAZ, 29. August 2008: 12.

es ohne das Zutun der Akteure beider Seiten über diese komme. Demgegenüber erscheint gerade in Zeiten erneuter Konfrontation die Frage nach den Bedingungen russisch-EU-europäischer Kooperation bedeutsam, als politische Gestaltungsaufgabe wie als analytisches Problem. Als Letzteres soll sie hier behandelt werden, wobei eine inhaltlich kritische Perspektive zugleich mit einer eher wissenschaftsintern kritischen Perspektive auf die Fruchtbarkeit einer sogenannten Governance-Perspektive auf das Problem verbunden werden soll.

Aufbau des Artikels

Hierzu wird zunächst kurz zu klären sein, was mit dieser Perspektive gemeint sein könnte und hier gemeint sein soll. Im Hauptteil wird dann zunächst die analytische, nicht wertende Besonderheit der EU-Russland-Beziehungen herausgearbeitet, indem die Spezifika der beiden Pole dieser Dyade erörtert werden. Sodann wird die Institutionalisierung dieser Beziehungen geschildert und werden insgesamt sechs problematische Aspekte erörtert. Hieraus wird abschließend hinsichtlich der analytischen Leistungsfähigkeit des Governance-Konzeptes im konkreten Fall Bilanz gezogen sowie politisch-praktisch hinsichtlich der Wünsch- und Realisierbarkeit solcher Governance.

2 Was meint – hier – Governance?

Soziologisches und ...

Die neuere Governance-Diskussion (vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis [Hrsg.] 2007; Schuppert/Zürn [Hrsg.] 2008) scheint ein weites, eher soziologisches und ein engeres, eher politikwissenschaftliches Verständnis des Governance-Konzeptes zu kennen. Ersteres bezieht sich auf Mechanismen gesellschaftlicher (Handlungs-)Koordination, unabhängig davon, ob sie hierarchisch oder im Weg spontaner Selbstkoordination der Akteure erfolgt. In der Politikwissenschaft wird mit Governance auf *neue* Verhältnisse bei dieser Koordination Bezug genommen. Dabei scheint es jedoch einen Unterschied zu geben, was im Bereich der Analyse heimischer, innerstaatlicher und im Bereich der Analyse internationaler Politik jeweils als neu empfunden wird. In der heimischen Politik ist es die Abkehr von hierarchischen Mechanismen der Koordination durch den autoritativ handelnden Staat; dessen Wechselspiel mit gesellschaftlichen Akteuren bei der gesellschaftlichen Steuerung wird hervorgehoben oder gar das Potenzial der – staatlich zugelassenen – Selbstregulierung. Im Bereich der internationalen Politik ist freilich die Abwesenheit formaler Hierarchie gerade nicht das Neue, vielmehr, insbesondere aus Sicht des realistischen Forschungsprogramms, das immer schon konstitutive Merkmal eben des anarchischen internationalen Systems. Hier war es eher die neoinstitutionalistische Forschung über die Rolle internationaler Institutionen, insbesondere sogenannter Regime (vgl. List 2007 zum Überblick), welche als Neuheit eben auf den nicht mehr rein anarchischen Charakter heutiger internationaler Politik verwiesen hat. Institutionalisierung von Politik scheint in diesem Bereich also wesentliches Merkmal von so verstandener Governance, und diesem Verständnis soll hier gefolgt werden. Darüber hinaus wurde öfters die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Programmformulierung, zum Teil auch der Ausführung intern- bzw. dann transnationaler Politik als Merkmal für Governance im Bereich internationaler Politik hervorgehoben. Wie sich zeigen wird, spielen sie für die hier behandelte Thematik der großen Politik zwischen

politikwissenschaftliches Governance-Konzept

Herrschaftsverbänden – als solche lassen sich sowohl die EU als auch Russland verstehen – keine derartige Rolle. Darüber hinaus wird auf die Problematik der Governance im Verhältnis zu autoritären Regimen hinzuweisen sein, die gleichsam per definitionem nichtstaatlichen Akteuren allenfalls eine eingeschränkte Rolle zubilligen. Ausgehend von diesem skizzierten Verständnis des Governance-Konzeptes in Anwendung auf internationale Politik, wird hier also im Wesentlichen die Frage zu behandeln sein, ob und wie weit von erfolgter erfolgreicher Institutionalisierung der EU-Russland-Beziehungen die Rede sein kann.

3 Die EU-Russland-Beziehungen als analytisch besondere Beziehungen

3.1 Die EU-Seite

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland sind schon deshalb etwas Besonderes, im analytischen, nicht im wertenden Sinn, weil jede der beiden Seiten ihrerseits Besonderheiten aufweist, die es kurz zu erörtern gilt. Dabei geht es nicht um neue Entdeckungen, wohl aber um die auf unsere leitende Fragestellung nach der Governance der EU-Russland-Beziehungen bezogene Auswertung im Prinzip bekannter Fakten.

Besonderheiten der
EU-Russland-
Beziehungen

Erste im Hinblick auf die EU zutreffende Feststellung ist, dass die EU, anders als Russland, kein Staat ist. Ihre – koordinierte – Handlungsfähigkeit, im Unterschied zu ihrem (Macht-)Ressourcen-Potenzial⁶, wird als durchaus begrenzt eingeschätzt. Soweit sie gegeben ist, dann aufgrund der erfolgreichen Erledigung der – problematischen – Aufgabe der EU-internen Koordination. Sie ist problematisch, da aufgrund verschiedener vertraglicher Grundlagen für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche der EU-Außenbeziehungen (etwa Handels- im Unterschied zu Entwicklungs-, im Unterschied zu sogenannter Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik) eine variierende Konstellation EU-interner Akteure (supranationaler wie die Kommission und im Bereich der Außenbeziehungen nur begrenzt das Europäische Parlament) und gouvernementaler (die Mitgliedstaatenvertreter im Rat wie im Rahmen ihrer fortbestehenden nationalen Außenpolitiken) nach variierenden Entscheidungsverfahren für die interne Koordination zu sorgen hat, die allein erst ein kohärentes Auftreten der EU nach außen ermöglichte und ihr im Fall des Erfolges dann auch den Status eines einheitlichen Akteurs einbrächte. Die EU verfehlt dieses Ziel, darin dürfte wohl Einigkeit bestehen, noch zu häufig. Wovon sich allenfalls sprechen lässt, ist von einem EU-internen Koordinationsregime für Außenpolitik im Hinblick auf die GASP und, dieses einschließend, mithin von einer komplexen Governance-Struktur zur EU-internen Koordination ihres Außenverhaltens. Diese Governance der internen Koordination, wie es hier genannt werden soll, ist mithin ein wichtiger governance-analytischer Aspekt unseres Themas. Er betrifft jedoch

1. EU ist kein Staat

⁶ Zwischen beiden machte Hill 1993 in einem vielzitierten Beitrag eine „capability-expectation gap“ aus.

eine empirisch mehr oder weniger gegebene *Voraussetzung* für die eigentlich zu behandelnde Governance der EU-Russland-Beziehungen; für diese selbst ist damit hinsichtlich der Fruchtbarkeit der Betrachtung aus der Perspektive internationaler Governance noch nichts gesagt.

2. Softpower- Wirkung der EU

Neben der faktischen Ausstattung mit realistisch bemessenen Machtressourcen, über welche die EU-Staaten – aggregiert betrachtet – verfügen, wie etwa einer dreieinhalbmal größeren Bevölkerungszahl der EU 27 im Vergleich zu Russland (493 Mio. versus 143 Mio. im Jahr 2006) oder einem Bruttoinlandsprodukt von 10,750 Mrd. Euro versus 740 Mrd., pro Kopf 22,300 (EU 25) versus 9200⁷, und der Frage der internen Koordination zur Erlangung des einheitlichen Akteurs-status stellt sich als zweiter analytischer Aspekt die Frage nach der Softpower-Wirkung der EU. Angesprochen wird damit die zum Teil intentional genutzte *zwischenengesellschaftliche Vor-Herrschaft* (im Unterschied zur realistisch konzeptualisierten *zwischenstaatlichen Vor-Macht*) oder – eine äquivalente Formulierung – die EU-Hegemonie im gesellschaftskritischen im Unterschied zum realistischen Sinn, im Verhältnis der EU zu (potenziellen) Beitrittskandidaten zum einen, zum anderen – das ist zu diskutieren – auch zu benachbarten Staaten darüber hinaus. Dieses Verhältnis weicher Vorherrschaft beruht zentral auf der Folgebereitschaft seitens wesentlicher Elemente der betreffenden Gesellschaften gegenüber der EU bzw. dem von ihr verkörperten wirtschaftlich-politisch-gesellschaftssystemaren Entwurf, der sich zum Teil im berühmten „Besitzstand der EU“ (*Acquis communautaire*) an intern gültigen Normen niederschlägt. Wo nennenswerte Teile reformorientierter Eliten in betreffenden Gesellschaften ihr Heil oder zumindest politische Vorteile im Anschluss an die EU bzw. in der Übernahme von ihr verkörperter, formulierter und zum Teil auch geforderter Normen sehen, kommt der EU eine faktische Außenwirkung zu, die sich teilweise intentional nutzen lässt. Dies gilt für bilaterale Selbstanpassung wie im Verhältnis zur Schweiz eher für Details konkreter Normen (und weniger für gesellschaftssystemare Gesamtaspekte wie Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit, die in der Schweiz als etabliert gelten können und traditionell bereits aus dem eigenen Selbstverständnis heraus wie aus dem der eigenen Interessen⁸ praktiziert werden). Für in Transition befindliche östliche Beitrittskandidaten bzw. Neumitglieder war dies der zentrale Wirkmechanismus dessen, was analytisch etwas bildhaft als Sozialisation neuer Staaten bezeichnet worden ist und zugleich ein Hauptmotiv der EU für ihre rasche Osterweiterung lieferte. Problematisch konfliktbehaftet – EU-intern wie im Zielstaat – ist diese Wirkung im EU-Türkei-Verhältnis. Für unseren Zusammenhang zentral ist die Frage, ob auch im EU-Russland-Verhältnis eine solche auf Folgebereitschaft basierende transnational-gesellschaftliche Vorherrschaft der EU behauptet werden kann. Die Antwort muss wohl, wie bereits das erste Eingangszitat erkennen lässt, negativ ausfallen. Im Verhältnis zu Russland besteht diese Vorherrschaft der EU nicht und lässt sich daher auch nicht, zumindest derzeit nicht, im Sinne einer Softpo-

⁷ Zahlen nach: Europäische Kommission 2007, Anhang.

⁸ Die Doppelformulierung „Selbstverständnis und eigene Interessen“ verweist auf die analytisch eher konstruktivistische bzw. rationalistische Erfassbarkeit dieser beiden Faktoren.

wer-Strategie nutzen. Dies hat jedoch mehr mit dem (gegenwärtigen) Charakter der russischen Gesellschaft zu tun, in der einerseits womöglich Folgebereitschaft hegende gesellschaftliche Gruppierungen (wie die liberale Opposition) marginalisiert sind, andererseits ökonomisch inzwischen durchaus Marktwirtschaft spielende Eliten dies doch in so spezifischer Form und mit dem Selbstbild der neu erstarkenden Großmacht tun, dass daraus kaum ein zwischen der EU und Russland so weit geteiltes ökonomisches Grundverständnis resultiert, dass dies Grundlage tatsächlich institutionalisierter Governance werden könnte. Dies zu erörtern erfordert, sich der russischen Seite der EU-Russland-Dyade zuzuwenden.

3.2 Die russische Seite

In Zeiten des Ost-West-Konfliktes ließen sich die Ost-West-Beziehungen, darunter und darin eingebettet auch die der EG zur Sowjetunion, analytisch als intersystemar bezeichnen im Sinne von zwischen Gesellschaften mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen bestehend, wobei die beiden Gesellschaftssysteme auf die Kurzformel liberal-demokratischer Kapitalismus hier, Realsozialismus da zu bringen waren.⁹ Dies gilt für die EU-Russland-Beziehungen im Gefolge des Zusammenbruchs nicht nur der Sowjetunion, sondern eben des Realsozialismus zumindest in dieser Weltregion (dem von Gorbatschow so genannten „gemeinsamen Haus Europa“) nicht mehr. Den Anspruch, eine politisch-ökonomische gesellschaftssystemare Alternative zu verkörpern, erhält Russland nicht aufrecht. Im Verlauf der 1990er Jahre war es zudem durch Umbruch und Wirtschaftskrise so weit geschwächt, dass es zuweilen so aussah – und, so muss man wohl rückblickend sagen, von heutigen russischen Entscheidungsträgern auch so empfunden wurde –, dass Russland gegenüber dem Westen tatsächlich in eine Position der Schwäche geraten war, die zur Übernahme ökonomischer Rezepte (wie der Schocktherapie der Privatisierung) nicht nur aus Folgebereitschaft, sondern zum Teil auch aufgrund westlichen Oktrois führte. Ähnliches galt für eine Reihe politisch-strategischer Entwicklungen wie die Osterweiterung der NATO und auch der EU. Aus russischer Sicht wäre dies gern zu verhindern gewesen, ließ sich jedoch im Ergebnis nicht verhindern, wurde aber offenbar auch eher widerwillig, wenn überhaupt, hingenommen.

Während jedoch am Ende der krisenhaften 1990er Jahre die weitgehende Bereitschaft Russlands zur Teilnahme am Spiel des Kapitalismus (ausweislich nicht zuletzt des russischen Strebens in die Welthandelsorganisation, zumal nach erfolgtem Beitritt Chinas) auszumachen ist, lässt sich eine gleich mächtige Bereitschaft zum „Mitspielen“ im politischen Bereich nicht feststellen, vielmehr ein neuer Revisionismus gegenüber von Russland eingegangenen politisch-institutionellen internationalen Einbindungen wie im Rahmen der OSZE (deren Wahlbeobachtung dem neuen Russland unter Putin als lästig einmischend und Russland diskriminierend erscheint), des Europarates (dessen zahlreiche Klageannahme aus Russland und Urteile gegen das Land des Straßburger Menschen-

1990er Jahre: Russlands Schwäche

Projekt Putin

⁹ Vgl. Efinger/List 1994.

rechtsgerichtshofes politisch missfallen) und auch im Rüstungskontrollbereich (wo man die Bindung durch den KSZE-Vertrag gern auflockerte oder aushebelte). Dies entspricht als international-europäische Seite, das ist kein Zufall, dem mit Putins Amtsantritt verbundenen neuen politischen Projekt¹⁰ der Wiedererstarkung des russischen Staates nach innen (Stichwort: gelenkte Demokratie) wie nach außen (Stichwort: Russlands Reetablierung als Großmacht), einem Projekt, das mit steigenden Ölpreisen zu Beginn des Zweiten Jahrtausends eine neue transnationale ökonomische Basis erhielt (vgl. Goldman 2008) und in Gestalt weiterer weltweiter Versuche der Etablierung von Systemen des autoritären Kapitalismus (in unterschiedlichen Spielarten¹¹) vor allem in der VR China, aber auch etwa im Iran oder in Venezuela, mit im gesellschaftskritischen Softpower-Sinn durchaus erheblicher potenzieller Folgebereitschaftswirkung in weiteren Teilen der Dritten Welt zudem in eine transnationale ideologische Gelegenheitsstruktur eingebettet worden ist. Autoritärer Kapitalismus erweist sich als national gangbar, transnational attraktiv und womöglich international kooperationsfähig (z. B. im Rahmen der Shanghai Cooperation Organization).

Politisch inter-
systemare
Beziehungen

Fasst man diese Trends der nationalen russischen und transnational verknüpften politischen Entwicklung zusammen, wird man Russland derzeit nicht dem Pol des liberalen Kapitalismus zurechnen können, sondern dem des autoritären. Dies rechtfertigt zwar nicht (außer zu polemisch-publizistischen Zwecken), auch nicht in Verbindung mit fortbestehenden (und ebenfalls wieder ausgebauten) militärischen Fähigkeiten Russlands, die Rede von einem „neuen Ost-West-Konflikt“ bzw. von einem „neuen kalten Krieg“¹², wohl aber analytisch die Feststellung, dass die EU-Russland-Beziehungen zwar nicht mehr im gesellschaftssystemaren Sinne intersystemar sind, wohl aber im politischen Sinn: Sie sind *ein* Beispiel für Versuche der Institutionalisierung internationaler Kooperation zwischen (real)demokratischen¹³ und autoritären politischen Regimen, wovon es, wie gesagt, eine ganze – intern durchaus heterogene – Klasse gibt.¹⁴ Nur dass Russland zudem nach realistischen, vor allem militärischen Kriterien unter den autokratischen Systemen in einer Liga für sich spielt, was durch den jüngsten Georgienkonflikt spektakulär auch als innereuropäisches Sicherheitsproblem deutlich wurde, darüber hinaus jedoch für die kooperative Sicherheitspolitik auf globaler Ebene Russland vielfach unverzichtbar macht (etwa im Umgang mit

¹⁰ Zum „Projekt Putin“ vgl. Baker/Glasser 2007: Kap. 2, sowie allgemein zur neueren Entwicklung in Russland Sakwa 2008 und Mommsen/Nußberger 2007; zur Analyse politischer Projekte im transnational-gesellschaftlichen Kontext als lohnenswerter neuer politikwissenschaftlicher Schwerpunkt der Analyse internationaler Politik aus historisch-soziologischer Perspektive vgl. List 2008.

¹¹ In Anlehnung an den Forschungsstrang über die „varieties of (liberal) capitalism“ könnte man von „varieties of authoritarian capitalism“ sprechen.

¹² Wie selbst ein kritischer Beobachter wie Lucas 2008, der diese Formulierung im Titel führt, einräumt (z. B. S. 17).

¹³ Die Vorsilbe soll selbstkritisch einräumen, dass auch westliche (EU-)Demokratien das Lehrbuchideal der Demokratie vielfach verfehlen; was aber auch heißt, dass mehr oder minder mangelhafte Formen von Demokratie die einzig realen sind; was wiederum nicht den Vorwand liefern soll(te), die Unterschiede zu undemokratischen Herrschaftsformen zu verwischen.

¹⁴ Bei der Gestaltung ihrer südlich-nachbarschaftlichen Beziehungen, neuerdings im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (oder auch der Politik der „Mittelmeer-Union“), trifft die EU ebenfalls auf dieses Problem der Gestaltung internationaler Kooperation mit autoritären Regimen.

dem iranischen Nuklearprogramm). Ein Hinweis darauf, dass die isolierte Betrachtung der EU-Russland-Beziehungen nur auf europäischer Ebene, gleichsam innerhalb des „gemeinsamen europäischen Hauses“, nicht ausreicht. Ihr wollen wir uns dennoch als Nächstem zuwenden.

4 EU-Russland-Beziehungen – Grundstrukturen und -probleme im europäischen Haus

4.1 Strukturen institutionalisierter Kooperation

Die gorbatschowsche Formel vom „gemeinsamen Haus“ lässt sich analytisch reformulieren als Bedingung der Interdependenz. Und diese, das ist gerade auch nach dem Georgienkonflikt zu betonen, ist faktisch zwischen Russland und der EU gegeben, auf mehreren Ebenen und in mehreren Bereichen. In Eurasien ist Sicherheit, soll sie mehr bedeuten als erfolgreiche Abschreckung, sicher nur mit-, nicht gegeneinander erreichbar. Ökologische Aspekte des Meeresumweltschutzes (Ostsee) wie der Luftreinhaltung sprechen für die Sinnhaftigkeit von Kooperation. Schließlich besteht zwischen dem hochindustriellen Wirtschaftspotenzial der EU-Ökonomien und der rohstoffbasierten, auf nachholende Modernisierung zielenden russischen Ökonomie vielfach Komplementarität, die – beidseitig – gute Geschäfte verheißt. Auf globaler Ebene gilt ebenfalls, dass Russland vielfach unverzichtbarer Kooperationspartner zur Bearbeitung drängender Probleme ist, vom Bereich der Sicherheit (iranisches Nuklearprogramm, Afghanistan) bis zum Klimawandel. Diese faktisch gegebene Interdependenz schränkt die (Erfolgs-)Möglichkeiten einer rein realistisch aus- und abgrenzenden Politik gegenüber Russland von vorn- herein ein – wie selbst George Bush in seiner gegenüber Russland recht milden Rede vor der UNO-Vollversammlung im September 2008 implizit anerkennen musste. Tatsächlich hat die EU sich um eine konstruktive Haltung gegenüber Russland und auch um deren Institutionalisierung frühzeitig bemüht. Trotz gegebener Interdependenzbedingung ist der Erfolg dieser Politik jedoch keinesfalls garantiert. Die innenpolitische Mechanik Russlands wie die der transatlantischen Politikabstimmung innerhalb des Westens bergen Risiken, die den erfolgreichen Übergang zur wirklichen, verhaltensleitend wirksamen Institutionalisierung der EU-Russland-Beziehungen bisher verhindert haben.

Interdependenz

Ein Blick auf die wesentlichen Schritte hin zur Institutionalisierung dieser Beziehungen stimmt zunächst optimistisch: Noch in der unmittelbaren Umbruchphase von der Sowjetunion zum neuen Russland begann die EU mit ihrem technologischen Hilfsprogramm TACIS. 1997 wurde zwischen der EU und Russland das bisherige Kronjuwel der institutionalisierten Kooperation, das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), geschlossen. Seine insgesamt 112 Artikel lassen kaum einen denkbaren Bereich der Kooperation unerwähnt, reformulieren zum Teil die oben getroffenen Aussagen über die Interdependenz und Komplementarität im beidseitigen Verhältnis. Als erste gemeinsame Strategie der GASP nach Einführung dieses Instruments der EU-Außenpolitik wurde 1999 von der EU eine gemeinsame Russlandstrategie beschlossen,

Schritte der
Institutionalisierung

die freilich weitgehend deklaratorisch die guten Absichten des PKA wiederholte. Als spezieller Ableger des PKA wurde ein Energiedialog mit Russland eröffnet, ein zweiter Versuch neben der von Russland zwar unterzeichneten, aber nicht ratifizierten Europäischen Energie-Charta, die Liefer- und Investitionsbedingungen im so wichtigen Energiebereich zu institutionalisieren. Hier fällt auf, dass die Energiereichen, neben Russland z. B. auch Norwegen, das die Charta ebenfalls nicht angenommen hat, an derartiger Einbindung offenbar nur begrenzt interessiert sind – ganz entsprechend realistischen Erwartungen: „It seems that Russia is not willing to enter into a multilateral setting where its power of command in the energy sector would be diminished“, muss selbst Haghighi (2007: 349) in ihrer die Energie-Kooperationschancen auslotenden Arbeit feststellen.

Schließlich wurden auf dem 15. EU-Russland-Gipfel 2005 vier „Gemeinsame Räume“ der Kooperation deklariert: in Sachen Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit und schließlich Forschung, Bildung und Kultur. Der Deklarationsgehalt der EU-Russland-Beziehungen ist also hoch. Darüber hinaus lässt sich ein gewisser Grad der Institutionalisierung zumindest auf Verfahrensebene feststellen, wie Moroff (2008: 185) ausführt:

„Die gegenwärtige Frequenz von jährlich ca. 42 Treffen auf verschiedenen Ebenen und in wechselnden Formationen zwischen der EU und Russland ist höher als in allen formellen Beziehungen, die die Union mit anderen Drittländern unterhält, sie übertrifft sogar die Häufigkeit der formalen Kontakte zu den Vereinigten Staaten.“

4.2 Problematische Aspekte

Einschränkungen
1. Basis war schwaches Russland

Allerdings muss man zu diesem zunächst optimistisch stimmenden Befund über das „goldene Zeitalter“ der EU-Russland-Kooperation – so der russische EU-Botschafter Vladimir Shemiatenkov (zitiert in Moroff 2008: 182) – eine Reihe von Einschränkungen anbringen. *Erstens*: Die Grundlage dieser während der 1990er Jahre begründeten institutionalisierten Kooperation war ein durch Systemwechsel und Wirtschaftskrise geschwächtes Russland. Zumindest erscheint das rückblickend so. Wie Moroff (ebd.: 182) feststellt: „Alles, was die EU vorschlug, wurde früher oder später von der russischen Seite akzeptiert. [...] Die Schwäche des russischen Staates [...] (dürfte) es der EU [...] erleichtert haben, ihre Vorstellungen auch durchzusetzen.“ Ein wieder stärkeres Russland drängt nun auf „Neuverhandlung“ der Vertragsbedingungen.

2. Osterweiterung von NATO und EU

Zweitens ist zu bedenken, was, insbesondere aus russisch-nationalistischer Sicht, in diesem Zeitraum parallel passiert ist. Hier ist vor allem die NATO-Osterweiterung, in zweiter Linie die der EU, zu nennen. Auch wenn von westlicher Seite argumentiert wird, dass diese sich gegen niemanden richteten, und zu Recht gesagt wird, dass Russland kein Veto über die außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten nunmehr unabhängiger Staaten in Osteuropa beanspruchen kann, auch solcher, die vormals – nicht freiwillig – Teil der Sowjetunion waren: es bleibt ein Frustrationseffekt zumindest unter den sicherheitspolitischen Eliten Russlands, aber auch in Teilen der russischen Bevölkerung, die, das *ist* neu, nunmehr auch in Russland gezielt auf dieser nationalistischen Wellenlänge zu Wahlkampfzwecken angesprochen werden kann. Dieser Frustrationseffekt hat

nicht nur das Projekt Putin (s. o.) der Erstarkung Russlands mitgetragen (neben der Sehnsucht nach Ordnung und Stabilität in Zeiten des gesellschaftlichen Um- und für viele ökonomischen Zusammenbruchs), sondern auch einen außen- und sicherheitspolitischen Revisionismus Russlands gegenüber den Entwicklungen der vergangenen fünfzehn Jahre genährt. Die unautorisierte Kriegsführung der NATO im Kosovo bzw. gegen Serbien, einem traditionellen Verbündeten Russlands, gehört ebenso hierher wie die jüngsten Pläne der USA für einen Raketenabwehrschirm in Polen und Tschechien. Gerade die zuletzt erwähnten Entwicklungen, von der NATO oder genauer der westlichen Führungsmacht USA allein betrieben, machen auch deutlich, dass die EU-Russland-Beziehungen nicht völlig losgelöst von den NATO-Russland-Beziehungen gesehen werden können bzw. dass hier eine Schnittstelle unseres Themas mit dem der Gestaltung der transatlantischen Beziehungen markiert ist. Das ist prinzipiell nichts Neues und galt zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes für die EU-SU-Beziehungen erst recht. Dennoch ist der Hinweis darauf wichtig, dass die Institutionalisierung der EU-Russland-Beziehungen als Teil der (neuen) Ost-West-Beziehungen von deren Gesamtqualität nicht wirklich abkoppelbar ist.

Drittens ist auf eine Reihe von Schwächen in der bisherigen Institutionalisierung der EU-Russland-Beziehungen hinzuweisen. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen kam in der Zeit der Tschetschenienkriege (1994–96 und 1999–2002) zustande. Die Art der dortigen russischen Kriegsführung löste zwar im EU-Parlament Kritik aus (vgl. Bastian 2006: 95 ff.), der Rat reagierte aber nur widerwillig auf die vorgetragene Kritik und bewertete den Fortgang der Institutionalisierung höher als den demonstrativen Abbruch. Auch wenn dies politisch-strategisch richtig gewesen sein mag und man – immerhin – die Artikulationsfunktion des EP hervorheben kann – wenn auch nicht in einer vereinbarten Rollenverteilung im Sinne einer Good-cop-bad-cop-Strategie –, es bleibt das Problem, wie die EU im Verhältnis zu einem autoritär handelnden Russland die selbstdeklarierte Wertebasis seiner Außenpolitik wahren kann. Tatsächlich durch ein „Weiter so“ bzw. ein „Mehr vom selben“ an institutionalisierter Kooperation? Der jüngste gewaltsame Konfliktaustrag zwischen Russland und Georgien hat diese Diskussion auf ganzer Breite erneut eröffnet – und immerhin zur vorläufigen Aussetzung der Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens geführt. Das PKA war nämlich 2007 ausgelaufen, bereits die Neuerteilung eines Mandates zur Aushandlung eines neuen PKA war zuvor nur unter Überwindung des EU-internen Widerstands von Polen (wegen des Fleisch-einfuhrstreits mit Russland) und Litauen (wegen der geplanten Ostseepipeline sowie der schwelenden Konflikte in Georgien und Moldawien) erreicht worden. Auf diese EU-internen Differenzen wird zurückzukommen sein.

Was die Gemeinsame Russland-Strategie der EU anbelangt, stellt Bastian (2006: 264) hinsichtlich ihres Zustandekommens und Inhaltes fest: „Die Mitgliedstaaten schmückten das Dokument nach dem Weihnachtsbaum-Prinzip mit ihren nationalen Präferenzen aus“, und hinsichtlich der Wirkung der Strategie urteilt sie (ebd.), dass sie „zu einem großen Teil innenpolitische Funktionen“ erfüllt habe, in der praktischen Wirkung auf das Verhältnis zu Russland jedoch begrenzt geblieben sei.

3. Schwächen der
Institutionalisierung

4. Abhängigkeit im Energiebereich

Dem steht *viertens* aufseiten Russlands gegenüber, dass der – vermeintliche oder reale – Hebel der Öl-und-Gas-Import-Abhängigkeit gegenüber einzelnen auch EU-Mitgliedstaaten angedroht bzw. angewandt worden ist. Es ist gerade die *Selektivität* dieses Vorgehens, die diese Politik der Nadelstiche effektiv macht (wie eine Studie des Forschungsinstituts des schwedischen Verteidigungsministeriums herausarbeitet; Larsson 2006). Denn während bei einer Gesamtbetrachtung der EU im Verhältnis zu Russland die einseitige Energieabhängigkeit der EU dadurch kompensiert wird, dass Russland auf die Erlöse aus dem Verkauf und den Import an Technologie aus der EU ja ebenfalls angewiesen ist – mithin Interdependenz gegeben ist, die beiden Seiten von maximaler Konfrontation abrät –, bedeutet der selektive Einsatz von Lieferunterbrechungen gegenüber kleineren Staaten zum einen, dass diesen auch akut ihre Abhängigkeit vor Augen geführt wird; zum anderen zielt solches russische Vorgehen genau auf die interne Kohärenz und Solidarität der EU, die so schwer zu erreichen und zugleich im Verhältnis gegenüber Russland eine so wichtige Erfolgsbedingung wäre und ist. Zumindest in der Abstimmung der Reaktion der EU auf den Gewalteinsatz in Georgien konnte eine nach außen einheitliche Stellungnahme der EU erreicht werden, obwohl auch hier im Vorfeld markante Akzentunterschiede unter den Mitgliedstaaten deutlich geworden waren. Allen beteiligten EU-Regierungen dürfte jedoch klar gewesen sein, dass in einem Moment, in dem sie weltpolitisch „allein zu Haus“ sind (siehe Eingangszitat), nichts fataler gewesen wäre, als sich in der Reaktion gegenüber Russland auseinanderdividieren zu lassen.

5. Projekt Putin: Konsequenzen für Russlands internationale Beziehungen

Fünftens muss für die Frage nach der erfolgreichen Etablierung einer gesamteuropäischen Governance-Struktur im EU-Russland-Verhältnis auch das erwähnte Projekt Putin der äußeren und inneren Stärkung des russischen Staates in seinen Konsequenzen für die internationale Politik in Europa allgemein und darüber hinaus auf globaler Ebene bedacht werden. Hier gibt es starke Indizien dafür, dass Russland sich in der Verfolgung seiner so neu definierten Interessen eben nicht durch etablierte Normen und Institutionen einschränken lassen will, dass die verhaltensleitende Kraft etablierter Normen mithin äußerst begrenzt und damit der Grad der erreichten Institutionalisierung schwach ist – was alles gegen eine erfolgreiche Governance der EU-Russland-Beziehungen spricht. Hier ist der zunehmend instrumentelle Umgang Russlands mit der OSZE zu erwähnen, deren Wahlbeobachtung Russland lästig geworden ist (und unter den gewährten Bedingungen von der OSZE anlässlich der russischen Präsidentschaftswahl am 2. März 2008 nicht wahrgenommen wurde; FAZ 8. Februar 2008: 5). Die gelenkte Demokratie in Putins Russland hat dazu geführt, dass gegen Russland inzwischen die meisten Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig sind. Allein 2007 wurden 192 Fälle verhandelt, in 175 davon wurde eine Verletzung von Grundrechten des europäischen Menschenrechte kataloges festgestellt. Zwar bezog sich dies häufig auf formale Verletzungen, etwa durch überlange Prozesszeiten¹⁵, dennoch wird deutlich, dass Russland immer weniger geneigt ist, sich derart auf die Anklagebank gesetzt zu sehen. Während diese

¹⁵ Vgl. den Jahresbericht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unter: www.coe.int/t/dc/files/themes/cedh/1-2248184-Survey_of_activities.pdf; 29. September 2008.

innere politische Entwicklung Russlands seinen Status im Rahmen europäischer Kooperationsnetze, Governance-Strukturen, wie OSZE und Europarat, problematisch macht – in je unterschiedlicher Hinsicht, aber aus Sicht sowohl der EU wie Russlands –, lässt eine Reihe russischer Aktivitäten auf globaler Ebene erkennen, dass Russland nunmehr an Kooperation zu seinen Bedingungen interessiert ist: Strategische Flugzeuge patrouillieren wieder wie in Zeiten des Ost-West-Konfliktes; Russland versucht wieder ein Spieler in der Politik des Nahen und Mittleren Ostens zu werden, u. a. durch eine Politik der ambivalenten Kooperation in Sachen iranisches Nuklearprogramm (Zustimmung zu verurteilenden Sicherheitsratsbeschlüssen nur bei Abschwächung der beschlossenen Sanktionen); Versuch, die Schanghai-Kooperation-Organisation im Sinne eines antihegemonialen Bündnisses gegen die „einzige Supermacht“ USA zu nutzen; geopolitische Ansprüche, wie etwa durch das Hissen einer russischen Flagge unter dem Nordpolreis; Ansprüche im Stil des 19. Jahrhunderts zu markieren, statt sie, den Governance-Erwartungen des beginnenden 21. Jahrhunderts entsprechend, durch einschlägige Gremien auf der Grundlage geltenden Seerechtes entscheiden zu lassen. Vieles davon mag als Reaktion auf die US-Politik insbesondere unter George W. Bush gesehen werden – was aber nur belegt, dass Russlands Außenpolitik einen klar „antihegemonialen“ und also typischen Großmachtstil aufweist (vgl. Lo 2003 und 2007 sowie Ambrosio 2005). Die kooperativ-gleichberechtigte Einbindung in gesamteuropäische Governance-Strukturen gehört offenbar nur sehr bedingt dazu, und über die Rückwirkung der russischen globalen Ambitionen auf das westliche Bündnis wird auch der transatlantische Kontext für die Governance der EU-Russland-Beziehungen mit belastet. Aktuelles Beispiel für diese Verschränkung von globaler und europäischer Ebene ist Russlands Einspruch im UNO-Sicherheitsrat gegen die geplante EU-Polizei-Mission im Kosovo nach dessen erklärter Unabhängigkeit (International Herald Tribune, 16. Juni 2008: 1 und 3).

Während Russland also im Zuge des putinschen Erstarkungsprogramms zunehmend zu koordinierter und bewusst selektiv auch konfrontativer Handlungsfähigkeit zurückfindet, zeigt sich *sechstens*, dass die EU-interne Koordination in Sachen gemeinsame Außenpolitik, auch gegenüber Russland, nach wie vor schwierig ist. Neben den erwähnten rechtlichen Problemen der unterschiedlichen juristischen Handlungsgrundlagen und daraus resultierender unterschiedlicher EU-interner Akteurskonstellationen ist hier eine Reihe weiterer, eher politischer und zum Teil auch politisch motivierter Faktoren zu erwähnen, die ein EU-einheitliches Auftreten im Verhältnis zu Russland erschweren. Zum einen scheint es immer wieder im kurzfristigen politischen Interesse einzelner EU-Regierungschefs zu liegen, sich durch die besondere Qualität ihrer (persönlichen) Beziehungen zu Russland bzw. dessen Staatslenkern zu profilieren. Der deutsche Kanzler Schröder und auch Italiens Ministerpräsident Berlusconi spielten diese Karte – mit die EU-Einheit unterminierender Wirkung. Weniger personenbezogen, aber ähnlich spaltend wirkt sich der grassierende Bilateralismus von EU-Staaten in der Gestaltung ihrer je nationalen Beziehungen zu Russland aus. Selbst wo sich dies als im – jeweiligen! – guten nationalen Interesse liegend verkaufen lässt, ist die auf EU-Ebene spaltende Wirkung solchen Vorgehens deutlich erkennbar. Der deutsche Alleingang in Sachen Northstream-Ostsee-

6. Schwierige EU-interne Außenpolitik-koordination

pipeline, der national als Beitrag zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit dargestellt wird, indem eine direkte, nicht über andere (EU!-)Staaten laufende Transport-Verbindung zu Russland hergestellt wird, stieß verständlicherweise kaum auf Begeisterung etwa in Polen, aus dessen Sicht dies einen entsolidarisierenden Effekt hat. Am tiefsten liegen jedoch die durch unterschiedliche historische Beziehungs-erfahrungen mit Russland gespeisten divergierenden Sichtweisen innerhalb der EU-Mitgliedschaft hinsichtlich der angemessenen Haltung gegenüber Russland, was auch in der Reaktion auf den Georgienkonflikt jüngst wieder zu beobachten war, auch wenn hier durch die französische außenpolitische Führung ein offizielles Auseinanderfallen der EU-Staaten vermieden werden konnte. In ihrer Studie zum EU-Russland-Machtverhältnis haben Leonard und Popescu (2007) folgende Einteilung in fünf EU-Mitgliedstaatsgruppen vorgenommen, je nach ihrer Haltung gegenüber Russland:

Gruppierung der EU-Staaten und ihrer Haltung zu Russland

Zu den *trojanischen Pferden*, also Staaten, die geneigt sind, EU-intern russische Positionen zu vertreten, rechnen sie Griechenland und Zypern; als *strategische Partner* zählen sie aufgrund ihres Selbstbildes wie des daraus (und aus nationalen Interessen, s. o.) folgenden Verhaltens Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien; als *freundliche Pragmatiker* qualifizieren sie insgesamt zehn Staaten (Belgien, Bulgarien, Finnland, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, die Slowakei, Slowenien und Ungarn); als *frostige Pragmatiker* rubrizieren sie neun EU-Mitglieder (Dänemark, Estland, Irland, Lettland, die Niederlande, Rumänien, Schweden, Tschechien und das Vereinigte Königreich); schließlich gelten ihnen Litauen und Polen als *neue kalte Krieger*. Dabei ist die Angemessenheit der zum Teil auch humorvoll gemeinten Gruppenbezeichnungen weniger wichtig als die Tatsache, dass eine solche Aufteilung in doch grundsätzlich recht unterschiedliche Haltungen gegenüber Russland erhebliche Plausibilität aufweisen kann. Auch fällt die Trennung zwischen dem Gros der „großen“ EU-Mitglieder und etlichen kleineren zum einen sowie der Gruppe der (nord)westeuropäischen Skeptiker zum anderen auf. Genau an diesen internen Divergenzlinien setzt denn auch russische Spaltungstaktik an. Will die EU sich nicht auseinanderdividieren lassen, muss sie mit gewachsenen Sensibilitäten unter ihren Mitgliedern besser umzugehen lernen. Bisher gelingt ihr dies nur schlecht, und so ermöglichen der Bilateralismus einzelner EU-Staaten sowie ihre Divergenz hinsichtlich Einstellungen und Interessen nicht nur einen reziproken Bilateralismus aufseiten Moskaus; es wird zur taktisch-strategischen Nutzung dieser Divergenzen im Sinne einer Strategie des „divide et impera“ (teile und herrsche) geradezu eingeladen. Hier liegt zum einen wegen der besonderen Herausforderung, die Russland für die EU bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu ihrer Nachbarschaft darstellt, und zum anderen auch im Hinblick auf EU-Ambitionen der gemeinsamen Mitgestaltung globaler Politik eine starke Herausforderung für die EU-Staaten.

5 Fazit

Aus den obigen Ausführungen zur Institutionalisierung der EU-Russland-Beziehungen soll nun abschließend ein doppeltes Fazit gezogen werden: fachlich

hinsichtlich der Fruchtbarkeit einer Governance-Perspektive bei der Analyse dieser Beziehungen und im Licht der fachlichen Überlegungen politisch-praktisch.

Die Antwort auf die Frage, ob von (erfolgreicher) Governance der EU-Russland-Beziehungen gesprochen werden kann, hängt offenbar wesentlich auch vom zugrunde gelegten Governance-Verständnis ab – eingangs wurde ein weites soziologisches und ein engeres politikwissenschaftliches unterschieden. Ersteres zielt analytisch auf die Herausarbeitung und Untersuchung (welt)gesellschaftlicher Steuerungsmechanismen, auch und besonders solcher jenseits hierarchischer Steuerung. Aus dieser Perspektive ließe sich im Bereich der internationalen Politik leicht plausibilisieren, dass es sich bei der nuklearen Abschreckung der Supermächte im Ost-West-Konflikt durchaus um einen Governance-Mechanismus gehandelt hat, um einen Mechanismus der dezentralen, nicht hierarchischen Handlungskoordination zwischen beiden Supermächten aufgrund eines wechselseitigen Signalisierungsprozesses. Dieser Governance-Mechanismus, wenn man ihn denn so nennen will, kam mit minimaler Institutionalisierung aus. Erst im Gefolge der Kubakrise wurden zum Teil implizite, zum Teil explizite Regeln zur Vermeidung der Kriseneskalation eingeführt. Dies war sehr heikel, da im Fall des Scheiterns der Abschreckung wechselseitige Vernichtung drohte, aber, zumindest aus kaltschnäuzig-realistischer Sicht, gerade deshalb und rückblickend erfolgreich. Denn der Krieg wurde vermieden, der „nukleare Frieden“ erkaufte die Zeit, die es brauchte, bis koordiniert abgestimmte kluge westliche Politik (der Mix aus Entspannung und Abschreckung) und interne Funktionsprobleme des Realsozialismus zum – glücklicherweise friedlichen – Ende dieses Systems führten. Man kann das alles so sehen, aber der Gebrauch des Begriffs Governance (im weiten Sinn) fügt hierbei der durchaus üblichen, überwiegend realistischen Lesart der Ereignisse kaum analytisch Neues hinzu.

Zum weiten
Governance-
Verständnis

Aufgrund dieses Ausgangs des Ost-West-Konfliktes, auch das wurde festgestellt, ist die heutige Lage, auch im Hinblick auf das EU-Russland-Verhältnis, eine erfreulich andere. Russland versteht sich, anders als die Sowjetunion, nicht mehr als gesellschaftssystemare Alternative zum Westen. Dennoch stellt dieser auch – und wieder – für das neue Russland bei seinem Prozess der zurzeit wieder und noch recht autoritär vorangetriebenen Selbstmodernisierung einen wichtigen Bezugspunkt wie eine Herausforderung dar. Mit Bezugspunkt ist noch immer und nur zum Teil eingestanden die maßstabsetzende Funktion des Westens vor allem im Bereich ökonomisch-technischer Entwicklung gemeint, zum anderen seine potenziell – auf der Basis von Geschäften zum wechselseitigen Nutzen – unterstützende Rolle bei Russlands Selbstmodernisierung. Dass es sich hierbei um eine *Selbst*-modernisierung außerhalb des unmittelbaren (z. B. kolonialen) Zugriffs der westlichen Modernisierungsvorreiter handelt, darin liegt vielleicht immer noch und wieder die Provokation des Falles Russland für den Westen.¹⁶

¹⁶ Vgl. Poe 2003 für diese langfristige historische Perspektive; während Russland einen solchen eigenständigen Weg in die Moderne *noch und wieder* geht, unternimmt China seit nunmehr gut dreißig Jahren mit wachsendem Erfolg (und, wenn man so will, davor, seit 1949, mit eher geringem Erfolg) *erstmal*s diesen Versuch, und diese Provokation und Herausforderung könnte sich als die größere für den Westen erweisen.

Dass dies nicht erneut zu Konfrontation und gar gewaltsamem Konfliktaustrag führt – darin liegt die politisch-praktische Herausforderung des Westens, als deren Teil die EU sich versteht und zu agieren gehalten ist. Hierzu wäre die Institutionalisierung von Kooperation derart, dass vereinbarte Normen das Verhalten beidseitig tatsächlich anleiten, hochwillkommen. So jedenfalls wurde hier, im Bereich der Analyse internationaler Politik, Governance im engeren Sinn im Wesentlichen verstanden.

Zum engen
Governance-
Verständnis

Die Bilanz zur Frage, ob Governance in diesem engeren Sinn hier vorliegt, fiel aber ernüchternd aus. Aus den genannten Gründen ist es allenfalls zu einer schwachen Institutionalisierung von Gesprächskanälen und -foren gekommen. In den harten Bereichen der Kooperation – das sind einerseits die strategisch wichtigen (wie aus EU-Sicht die Versorgungssicherheit), andererseits jedoch, wiederum aus EU-Sicht, die grundsätzlichen Fragen der Achtung von politischen und persönlichen Menschenrechten – ist die russische Kooperationsbereitschaft zwar deklarativ erreicht worden – in Zeiten russischer Schwäche –, sie ist jedoch kaum realisiert, und durch die inneren Aspekte der Staatserstärkung des Projektes Putin weitgehend unterminiert worden, während die außenpolitischen Aspekte dieses Projektes auf globaler wie europäischer Ebene erneut dem Westen und der EU Schwierigkeiten bereiten. Dabei lässt sich allenfalls im letzteren Bereich, der Sicherheitspolitik, anführen, dass Moskau in Reaktion auf westliche, vor allem US-amerikanische Provokationen (wie etwa die Stationierung eines Raketenabwehrschirms in Europa) agiert. Der komplexe Fall Kosovo (mit selbstmandatierter Kriegführung durch die NATO einerseits, einseitiger Anerkennung der deklarierten Unabhängigkeit durch einige, darunter führende Staaten des Westens, andererseits) zeigt aber, dass solche von Moskau empfundenen Provokationen nicht immer leicht zu vermeiden sind. Gerade im Umgang mit solchen kontroversen Fällen könnte sich die Robustheit institutionalisierter Kooperation und damit erfolgreiche Governance der EU-Russland-Beziehungen zeigen. Der Testfall hierfür – der Umgang mit der Georgienkrise – steht an. Die Vermeidung der Eskalation (in den Worten Sarkozys: Wollt ihr etwa Krieg?) darf als erster Erfolg gewertet werden, die prinzipielle Bereitschaft Russlands zum Rückzug als weiterer. Dem steht jedoch die nunmehr umgekehrt einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens durch Russland ebenso gegenüber wie der Ausschluss beider Republiken aus dem Zuständigkeitsbereich der OSZE-Beobachter (SZ, 19. September 2008: 5).

Neben der Institutionalisierung der Kooperation, die im Russland-EU-Verhältnis bisher also über die von Foren kaum hinausgekommen ist, wird gelegentlich die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an Beschluss- und Umsetzungsprozessen, zum Teil die Überantwortung der Regelung ganz an Private als Merkmal von (inter- bzw. transnationaler) Governance gesehen. Dem wurde hier nicht im Einzelnen nachgegangen, sodass es Folgendes nachzutragen gilt. Erstens ist die Gestaltung der Beziehungen zwischen Herrschaftsverbänden *als Ganzen* (und dies stand hier für die EU und Russland im wechselseitigen Verhältnis zur Debatte) offenbar noch immer ganz wesentlich eine intergouvernementale Angelegenheit – mit der Besonderheit im konkreten Fall, dass EU-seitig ein noch nicht immer harmonisch singender Chor von Regierungen antritt. Allenfalls als Akteure gezielten Lobbyings kommen – und dann noch immer stark

auf nationaler Ebene – nichtstaatliche, näherhin ökonomische Akteure ins Spiel. Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung strategischer Wirtschaftsbeziehungen, wo, etwa im Hinblick auf die deutsche Verflechtung großer Energiekonzerne (E-on, RWE) mit russischen Partnern, konkret vor allem dem einen Partner Gazprom, der zudem als Mega-staatskonzern der Orientierung nicht allein an wirtschaftlichen Interessen, sondern an russischen staatlich-politischen Interessen „verdächtig“ ist, im Grunde, um einen gängigen politikwissenschaftlich-analytischen Begriff aufzugreifen, von einem energiewirtschaftlich-politischen Komplex (in Anlehnung an die Rede vom militärisch-industriellen Komplex) gesprochen werden kann. Dessen politische Feinmechanik zu untersuchen – bis hin zum partei- und regionalpolitischen innergesellschaftlichen Einfluss – wäre zweifellos lohnend. Einer Governance-Perspektive bedarf es dazu nicht. Es käme auch einer Verklärung von herben Interessenrealitäten gleich, den energiewirtschaftlich-politischen Komplex als Beitrag zu erfolgreicher Governance darstellen zu wollen.

Der andere nichtstaatliche Aspekt, auf den das Governance-Verständnis im Bereich der Analyse internationaler Politik gern rekurriert, ist die Rolle nicht ökonomischer, sondern zivilgesellschaftlicher Kräfte. Auch hierfür sind in Bezug auf das Thema EU-Russland-Beziehungen kaum Anzeichen vorhanden. EU-seitig beruht dies darauf, dass zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich für (gute) Beziehungen zu Russland einsetzen, dies kaum EU-weit transnational tun, sondern im Rahmen nationaler Initiativen (wie etwa im deutschen Fall des sogenannten Petersburger Dialogs¹⁷). Aufseiten Russlands ist es dagegen wiederum die innenpolitische Seite des Projektes Putin, die auch die Rolle eigener wie westlicher zivilgesellschaftlicher Kräfte (etwa auch der deutschen Parteistiftungen) gerade eingeschränkt hat. Von einer effektiv (mit)gestaltenden, geschweige denn „transnational selbststeuernden“ Rolle zivilgesellschaftlicher Kräfte im EU-Russland-Verhältnis kann also nicht die Rede sein.

Somit bleibt die Anwendung eines recht eingeschränkten Governance-Konzeptes, das kaum mehr als die Institutionalisierung internationaler Kooperation meint, auf die EU-Russland Beziehungen zwar möglich, ergibt jedoch beschreibend eben nur einen bescheidenen Erfolg in der Sache; analytisch fügt sie vertrauten Erklärungsstrategien wenig bis nichts hinzu. Diese vertrauten Analysestrategien können wahlweise dem realistischen Forschungsprogramm (Verhalten zum Teil hegemonial herausgeforderter Großmächte¹⁸) oder dem institutionalistischen Forschungsprogramm (Bedingungen der Institutionalisierung internationaler Kooperation) entnommen werden oder auch einer sinnvollen Kombination beider. Dabei ist im Rahmen des Institutionalismus als Besonderheit auf die Kooperationsbedingungen mit autoritären Systemen zu achten. Und

¹⁷ Vgl. <http://www.petersburger-dialog.de/>

¹⁸ Der intendierte Witz sei erläutert: Russland ist, sieht sich durch die US-Hegemonie herausgefordert; es ist aber vor allem *selbst* „hegemonial herausgefordert“ in dem Sinn, wie dies in der Sprache der US political correctness neuerdings gebraucht wird: Es erfüllt selbst die Voraussetzungen für Hegemonie, insbesondere im weichen, gesellschaftskritischen Sinn dieses Begriffes, der auf freiwillige Folgebereitschaft abhebt, gar nicht. Russland mag einen selbständigen Weg in die Moderne verfolgen, Anklang außerhalb des Landes findet er kaum (nicht einmal in China).

dies verweist schließlich darauf, dass die Natur, die politische Mechanik der EU-Russland-Beziehungen nicht erfolgreich verstanden werden kann ohne eine analytisch angemessene Untersuchung der jeweils heimischen Bedingungen dieser Beziehungen. Damit ist im Fall Russland das mehrfach angesprochene Projekt Putin der Selbsterstärkung unter autoritären Vorzeichen gemeint, im Fall EU z. B. die Rolle energiewirtschaftlich-politischer Komplexe, aber auch der nach den Ländergruppen, die Leonard/Popescu gebildet haben, differierenden Einstellungssyndrome in den Bevölkerungen zu den Beziehungen zu Russland. Es sind also analytisch in der Tat mehrere Ebenen zu berücksichtigen: die tatsächliche Ebene der Wechselwirkungen im EU-Russland-Verhältnis, die Brüsseler Ebene der EU-internen Koordination und die heimische Ebene der Mitgliedstaaten in ihren gesellschaftlichen Bedingungen und bilateralen „Nebenaußenpolitiken“ (relativ zur proklamierten gemeinsamen EU-Außenpolitik). Aber auch hier gilt: Dies sind unterschiedliche Ebenen von Kooperationsbedingungen, die es zu analysieren gilt. Es sind (noch) nicht die Ebenen erfolgreich institutionalisierter Governance. Zumindest im hier behandelten Zusammenhang der Analyse der EU-Russland-Beziehungen ist also zusammenfassend der Ertrag einer Governance-Perspektive gering.

Politisch-praktisches
Fazit

Heißt das, abschließend ins Politisch-Praktische gewendet, dass Governance der EU-Russland-Beziehungen auch als pragmatisches Ziel unattraktiv wäre? Mitnichten. Nicht nur läge es, wie betont, im Interesse der EU, ihr internes Abstimmungs- und damit Governance-Problem bei der Gestaltung der Beziehungen mit Russland (und darüber hinaus ganz allgemein) in den Griff zu bekommen. Dies entspricht durchaus vertrauten Plädoyers für mehr Gemeinsamkeit in der gemeinsamen Außenpolitik. Es ist aber auch deutlich geworden, warum dies im Fall der Beziehungen zu Russland besonders schwer zu erreichen sein wird: wegen interner Interessen- und Einstellungsdivergenzen unter den EU-Mitgliedern sowie wegen einer gezielt auf Spaltung unter den EU-Mitgliedern setzenden Politik Moskaus. Der Moment des weltpolitischen „Alleinseins“ der Europäer (siehe oben das vierte Eingangszitat) könnte hier eine positiv katalytische Wirkung entfalten. Über die Fragen der EU-internen Koordination hinaus läge es aber natürlich auch im Interesse der EU, wenn es ihr gelänge, Moskau auf den außenpolitischen EU-Stil der Selbstbindung durch Normentreue, der Institutionalisierung der Beziehungen im gehaltvollen, mit handlungsanleitender Wirkung versehenen Sinn zurückzuholen. Zwei Probleme stehen dem vor allem im Weg. Das Projekt Putin setzt darauf, Autonomie zu behalten, ja zurückzugewinnen bzw. auszubauen, und diese Autonomie, Möglichkeit der Selbststeuerung, fällt nicht an „Russland“ abstrakt, sondern an die *derzeit dort herrschende Elite*, eine nicht unheikle Allianz alter Sicherheitsapparatschiks und neuer Reicher, die Marktwirtschaft à la Kreml spielen (und nicht wie der mittlerweile vom Kreml ins Gefängnis gebrachte Chodorkowski eigene politische Ambitionen verfolgen) und sich, das ist neu in Russland, allerdings über (eingeschränkt) freie Wahlen, staatsgelenkte Medien und etwa die Organisation staatsreuer Jugendbewegungen populäre Akklamation zu sichern verstehen. So gern die EU z. B. energiepolitisch mit den Vertretern dieses russischen Herrschaftssystems in stabile Lieferbeziehungen für Öl und Gas einträte, so wenig kann sie sich mit der politischen Entwicklung in Russland anfreunden und zufriedengeben (aber auch: so wenig

kann sie, auch und gerade deshalb, darauf unmittelbar einwirken). Und um durch solche Russland (genauer: den gegenwärtig dort herrschenden Machtstrukturen) gegenüber kritische Bemerkungen nicht in westliche Selbstgefälligkeit zu verfallen – ein neuerdings wieder häufiger vorkommender Fehler –, sei als zweites Problem auf dem Weg zur erfolgreichen Erlangung von Governance der EU-Russland-Beziehungen darauf verwiesen, dass die EU Normentreue in dem Maß glaubwürdig einfordern kann, wie sie sie nicht nur selbst praktiziert, sondern als Teil des Westens auch in dessen (Gesamt-)Praxis durchzusetzen vermag – was sie gegenüber dem Unilateralismus der Ära Bush jr. eben nur sehr begrenzt vermochte. Auch diese – transatlantische – Dimension der durchaus wünschenswerten Governance in den EU-Russland-Beziehungen stellt zweifellos eine bleibende Herausforderung gemeinsamer EU-Außenpolitik dar. Und dies nicht zuletzt, weil, das sei abschließend betont, angesichts europäischer wie globaler Interdependenz ein echter Bedarf für einen EU-europäischen gestaltenden Beitrag besteht in jenem *Beziehungsdreieck*, für dessen gegenüberliegende Seite jüngst eine Gruppe US-amerikanischer und russischer Botschafter so zutreffend formulierte¹⁹:

„In an ever more interdependent world, we have special responsibilities for leadership in critical international areas and [...] our capacity to work effectively together to deal with global, regional and bilateral issues can remain a positive force for global stability and well-being.”

Wenn dies vermehrt auf beiden Seiten, in der EU/im Westen wie in Russland, so gesehen wird, bestehen Aussichten auf einen Ausbau der Governance der EU-Russland-Beziehungen.

¹⁹ Offener Brief der Botschafter A. A. Bessmertnykh, J. F. Collins, Yuri V. Dubinin, A. A. Hartman, J. F. Matlock und Th. R. Pickering, *International Herald Tribune*, 27./28. September 2008: 8.

Literatur

- Ambrosio, Thomas, 2005: *Challenging America's Global Preeminence. Russia's Quest for Multipolarity*. Aldershot: Ashgate.
- Baker, Peter/Glasser, Susan, 2007: *Kremlin Rising. Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*. Updated edition. Washington, D.C: Potomac Books.
- Bastian, Katrin, 2006: *Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Efinger, Manfred/List, Martin, 1994: Stichwort „Ost-West-Beziehungen“, in: Andreas Boeckh (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 6: Internationale Beziehungen. München: Beck, 381–396.
- Europäische Kommission, 2007: *Die Europäische Union und Russland: Enge Nachbarn, globale Akteure, strategische Partner*, in: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm; 16. Juni 2008.
- Goldman, Marshall I., 2008: *Petrostate. Putin, Power, and the New Russia*. Oxford: Oxford UP.
- Haghighi, Sanam S., 2007: *Energy Security. The External Legal Relations of the European Union with the Major Oil and Gas Supplying Countries*. Oxford/Portland, OR: Hart.
- Hill, Christopher, 1993: The Capability-Expectation Gap, or Conceptualising Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies* 31, 1, 305–328.
- Larsson, Robert L., 2006: *Russia's Energy Policy. Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, in: <http://www.foi.se>; 29. September 2007.
- Leonard, Mark/Popescu, Nicu, 2007: *A Power Audit of EU-Russia Relations*, in: <http://ecfr.eu/>; 11. Juni 2008.
- List, Martin, 2007: Regimetheorie, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS Verlag, 226–239.
- List, Martin, 2008: Historisch-soziologische Perspektive in der Analyse internationaler Politik, in: Stephan Bröckler/Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Perspektiven*. FS für Georg Simonis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lo, Bobo, 2003: *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. Oxford: Blackwell.
- Lo, Bobo, 2007: Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term, in: <http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/rep/R0506LO.pdf>; 27. Juni 2007.
- Lucas, Edward, 2008: *Der Kalte Krieg des Kreml. Wie das Putin-System Russland und den Westen bedroht*. München: Riemann.
- Mommsen, Margareta/Nußberger, Angelika, 2007: *Das System Putin*. München: Beck.
- Moroff, Holger, 2008: Kohärenz in der Vielfalt? – Die Politik der EU gegenüber Russland, in: Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hrsg.), *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*. 2. unv. Auflage Baden-Baden: Nomos, 179–209.
- Poe, Marshall T., 2003: *The Russian Moment in World History*. Princeton/Oxford: Princeton UP.
- Sakwa, Richard, 2008: *Putin. Russia's Choice*. 2. Ausgabe. London/New York: Routledge.
- Schuppert, Gunnar F./Zürn, Michael [Hrsg.], 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft 41. Wiesbaden: VS Verlag.