

Die Östliche Partnerschaft: ein Königsweg für Osteuropa zwischen europäischen Integrationsalternativen und russischen Machtaspirationen?

Velina Tchakarova

ABSTRACT

The Eastern Partnership was officially launched in Prague on 7 May 2009. The current EU's initiative aims to deepen and improve the political and economic bilateral relations with the six post-soviet republics Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan, which are situated between the EU and Russia. The following paper examines the latest developments with a view to the Eastern Partnership.

Nach der letzten Erweiterungswelle 2007 hat die Europäische Union die Schwarzmeerländer Bulgarien und Rumänien aufgenommen und so grenzt sie in ihrer direkten Nachbarschaft an Osteuropa. Zwischen der EU und Russland liegt eine geografische Zone von sechs Ländern, die wirtschaftlich, politisch und kulturell von beiden Akteuren beeinflusst werden: die Ukraine, Moldawien, Belarus und die drei südkaukasischen Republiken Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Die EU bezeichnet sie als europäische Länder, ist aber bei weitem noch nicht bereit, ihnen Beitrittsperspektiven anzubieten. Stattdessen entwickelte die EU parallel zu ihrer Erweiterungspolitik das außenpolitische Instrument der Nachbarschaftspolitik. Darauf folgte 2008 eine Differenzierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in eine östliche und eine südliche Dimension. Während die Mittelmeer-Union sich auf die südlichen Nachbarn der EU bezieht, umfasst die östliche Dimension der ENP die sechs genannten Länder, welche als europäische Nachbarn gelten. Belarus kommt aufgrund von Demokratisierungsdefiziten und der autoritären Regierung in der ENP eine Sonderstellung zu, da keine Vereinbarungen und kein Aktionsplan mit Belarus vereinbart worden sind, auf denen die ENP aufbauen kann. Des Weiteren wur-

de im Jahr 2008 die Schwarzmeersynergie als regionale Initiative der EU ins Leben gerufen, welche die genannten Länder bis auf Belarus umfasst. Ihr Ziel ist es, die östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu stärken und die regionale grenzübergreifende Zusammenarbeit zu fördern. Gleichzeitig wurde mit der polnisch-schwedischen Initiative zur Verstärkung und Vertiefung der Beziehungen ein weiterer Impuls der EU gegenüber der östlichen Nachbarschaft gesetzt. Im Juni 2008 beschloss der Rat, auf Vorschlag der Europäischen Kommission, die Östliche Partnerschaft. In einer Mitteilung der Kommission vom Dezember 2008 wurde diese Partnerschaft detailliert ausformuliert und am 7. Mai 2009 auf dem Gründungsgipfel in Prag offiziell begonnen. Eineinhalb Jahre nach der Gründung der Östlichen Partnerschaft bleibt zu fragen, ob die EU einen strategischen und sicherheitspolitischen Ansatz gegenüber der Region Osteuropa entwickelt hat.

Zielsetzung der Östlichen Partnerschaft

Ziel der Östlichen Partnerschaft ist es, die Stabilität, Sicherheit und den Wohlstand in der unmittelbaren Nachbarschaft in Osteuropa zu fördern und Trennlinien zwischen der erweiterten Union und ihren

direkten europäischen Nachbarn abzusichern. Die an die Union angrenzende Nachbarschaftsregion soll mittels der Unterstützung demokratischer Liberalisierung, der ökonomischen Marktöffnung, der Förderung von good governance und des Aufbaus der Zivilgesellschaft stabilisiert werden. Dies bildet den sogenannten soft skills-Ansatz der EU gegenüber den osteuropäischen Ländern. Die EU geht hierbei von der Prämisse aus, dass die Stabilisierung und Modernisierung der direkten Nachbarschaft zu mehr Sicherheit in der Region beitragen werden. Zur Vertiefung und Stärkung der Beziehungen wird ein umfassender politischer Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich der politische Dialog und die Zusammenarbeit bei der Durchführung der Reformen auf verschiedenen Ebenen des guten Regierens vollziehen sollen. Eine Beitrittsperspektive zur EU bietet die Östliche Partnerschaft den sechs osteuropäischen Partnerstaaten nicht. Somit unterscheidet sich die aktuelle Nachbarschaftspolitik-Initiative deutlich von der Erweiterungspolitik der EU. Durch die Östliche Partnerschaft will die EU eine Annäherung der sechs osteuropäischen Länder an das EU-Gemeinschaftsrecht in unterschiedlichen Bereichen anregen und vor allem „enge, auf Zusammenarbeit

gegründete“ Nachbarschaftsbeziehungen (Europäische Sicherheitsstrategie 2003) fördern. Die osteuropäischen Länder werden somit an das Regel- und Normenwerk der Union herangeführt, und sie erhalten die Möglichkeit sich auch unabhängig von der Erweiterungspolitik der EU mit deren Verfahren und Mechanismen vertraut zu machen.

Institutioneller Rahmen

Die Beziehungen zu Osteuropa werden seit 2004 im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und auf der Grundlage der Östlichen Partnerschaftspolitik intensiviert und ausgebaut. Die Östliche Partnerschaft entwickelte sich als regionale Initiative aus der ENP, indem sie als ihre östliche Dimension geografisch viel enger gefasst wurde und sich nur auf die sechs genannten osteuropäischen Länder fokussierte. Die Östliche Partnerschaft war von Anfang an als eigenständige Initiative der EU und nicht als regionaler Ansatz wie beispielsweise die Schwarzmeersynergie gedacht. Die Initiative sieht keine Teilnahme Russlands vor, obwohl dessen Beteiligung auch nicht explizit ausgeschlossen wird. Die Ziele der Östlichen Partnerschaft sollen anhand einer beschleunigten politischen Assoziierung und einer weitgehenden und umfassenden wirtschaftlichen Integration durch die Errichtung einer Freihandelszone mit den genannten Ländern erreicht werden. Weiters bezweckt die Initiative die Gewährleistung einer erhöhten Mobilität der Bürger durch Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen. Eine hohe Priorität auf der Agenda der Östlichen Partnerschaft wird dem Thema der Energiesicherheit beigemessen. Nicht zuletzt sind auch der Ausbau der Verwaltungskapazitäten und die Durchführung umfassender Reformen mit Hilfe dieser EU-Initiative vorgesehen. Die Östliche Partnerschaft zielt hauptsächlich auf die Förderung der politischen Beziehungen der EU zu den osteuropäischen Staaten. Dies spiegelt sich in einem intensiven und regelmäßigen politischen Dialog, sei es auf ministerieller Ebene oder Beamtenebene, wie auch in zahlreichen Arbeitsgruppen wider. Von entsprechen-

der Symbolik sind die alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zwischen der EU und den sechs osteuropäischen Ländern.

Das neue Element dieser osteuropäischen EU-Initiative im Vergleich zu den bisherigen Ansätzen besteht darin, dass eine multilaterale Komponente den politischen Dialog ergänzt und erweitert. Sie soll die regionale Zusammenarbeit der sechs Teilnehmer der Östlichen Partnerschaft fördern, einen offenen und direkten Dialog initiieren und den Austausch von Erfahrungen und praxisbewährten Methoden ermöglichen. Die folgenden vier Bereiche bilden den thematischen Schwerpunkt der multilateralen Kooperation:

- ★ Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität;
- ★ wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Sektoralpolitik;
- ★ Energieversorgungssicherheit;
- ★ direkte Kontakte zwischen den Menschen.

Die jährlichen Arbeitsprogramme leiten sich aus diesen Bereichen ab und sie werden durch verschiedene „Flaggschiff-Initiativen“ umgesetzt. Bislang konzentrierten sich diese Initiativen auf integriertes Grenzmanagement, Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, Energieeffizienz, Bevölkerungsschutz und Umwelt-Governance. Die Finanzierungsmittel, die im Rahmen der Östlichen Partnerschaft für die sechs Partnerländer vorgesehen sind, belaufen sich bis zum Jahr 2013 auf einen Gesamtbetrag von 600 Millionen Euro. Die ersten Flaggschiff-Initiativen in diesen Bereichen haben bereits finanzielle Unterstützung von der EU erhalten. Die Östliche Partnerschaft beruht weiterhin auf den bereits bestehenden institutionalisierten Mechanismen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und jedem der sechs Partnerländer. Die bilateralen Aktionspläne der EU mit den osteuropäischen Ländern (mit Ausnahme von Belarus) haben eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren. 2004 waren die ersten Aktionspläne mit der Ukraine und Moldawien vereinbart worden; Ende

2006 folgten die drei südkaukasischen Länder, Armenien, Georgien und Aserbaidschan. Die Evaluierung der Umsetzung findet sich in den entsprechenden Länderberichten der Europäischen Kommission.

Neue Assoziierungsabkommen mit Osteuropa

Das neue Element der Östlichen Partnerschaft besteht in den fortlaufenden Verhandlungen über ein neues Assoziierungsabkommen, das auf bilateraler Basis mit allen sechs Partnerländern vereinbart werden soll. Diese neuen Assoziierungsabkommen sind wesentlich breiter als die ursprünglichen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, dennoch sind sie deutlich weniger umfassend als die Abkommen der EU mit den Beitrittskandidaten. Gegenwärtig laufen die Verhandlungen über die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen mit der Ukraine und Moldawien.

Die Assoziierung der sechs osteuropäischen Länder soll den Baustein für eine tiefgehende Neuordnung der Beziehungen der EU zu Osteuropa darstellen. Sie stützt sich auf die Prämisse, dass die EU an mehr als nur Partnerschaft in ihren Beziehungen zu Osteuropa interessiert ist. Aufgrund der neuen Abkommen mit den Partnerländern kann eine Institutionalisierung des Assoziierungsprozesses herbeigeführt werden, indem Aufgaben, Normen, Regeln und Verfahren nach Gemeinschaftsprinzip zwischen der EU einerseits und den sechs osteuropäischen Ländern andererseits festgelegt werden. Manche Analysen gehen gar von der Entstehung einer künftigen Aufgabenkonföderation zwischen der EU und den osteuropäischen Ländern aus. Des Weiteren sind die vertieften Assoziierungsabkommen als Stabilitätspartner-schaften gedacht. Die Konditionalität und der Grad der Konvergenz mit den Aquis der EU werden je nach Land individuell gestaltet. Hier ergibt sich ein direkter Zusammenhang zur Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 und der Europäischen Nachbarschaftspolitik von 2004. In Letzterer findet sich die Forderung nach Etablierung eines Rings stabiler und

befreundeter Staaten an der Ostgrenze der EU und hierzu sollen dauerhafte Stabilität, Sicherheit und Wohlstand durch Modernisierung der Wirtschaft und politische Zusammenarbeit erreicht werden. Allerdings wird auch Kritik an der Östlichen Partnerschaft geübt. Zum einen wird hervorgehoben, dass autoritäre Regime wie jenes in Belarus oder oligarchische Strukturen in allen sechs Partnerländern von der EU-Initiative der Östlichen Partnerschaft profitieren können. Andererseits wird argumentiert, dass es grundsätzlich von Nutzen sei, einen politischen Dialog mit den osteuropäischen Ländern zu führen. Dadurch würde sich zumindest eine Option für die Stärkung des gegenseitigen Verständnisses bieten. Darüber hinaus haben die bilateral geführten Verhandlungen über die Assoziierungsabkommen mit den sechs Partnerländern zur Folge, dass die politische und wirtschaftliche Annäherung an die EU je nach Land in unterschiedlichem Tempo stattfindet.

Sicherheitspolitische Fragen der Östlichen Partnerschaft

Die Östliche Partnerschaft umfasst auch sicherheitspolitische Fragen von gemeinsamem Interesse. Einen großen Themenbereich in den neuen Assoziierungsabkommen stellen das Krisenmanagement und die Konfliktlösung dar. Die ungelösten Konflikte in der osteuropäischen Nachbarschaft (Transnistrien-Konflikt, Bergkarabach-Konflikt, die international nicht anerkannten Republiken Abchasien und Südossetien) behindern die Entwicklung der sechs Partnerländer weiterhin und können eine unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit der EU darstellen. Die Assoziierungsabkommen sind durchaus als Stabilitätspartnerschaften gedacht, die sich auf die Befriedung und Entspannung regionaler Konflikte in Osteuropa, die nukleare Nichtverbreitungspolitik, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und das Krisenmanagement fokussieren. Dennoch spielen die sicherheitspolitischen Themen bei der Östlichen Partnerschaft eine untergeordnete Rolle. Gemeinsame Stellungnahmen und Aktionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und

Sicherheitspolitik (GASP) der EU sind zwar vorgesehen, - auch die Teilnahme der Partnerländer an gemeinsamen Operationen und Missionen der EU ist nicht ausgeschlossen - trotzdem muss der Dialog im sicherheitspolitischen Bereich erweitert und vertieft werden. Die EU setzt vor allem einen Akzent auf die weichen Sicherheitsbedrohungen. Darüber hinaus sollte die EU mit Hilfe der Östlichen Partnerschaft gemeinsame Anstrengungen zur Konfliktprävention und -beilegung unter Nutzung aller einschlägigen Instrumente der GASP initiieren.

Mit Blick auf die künftigen sicherheitspolitischen Themen, die im Rahmen der Östlichen Partnerschaft aufgegriffen werden können, sind verschiedene Aspekte hervorzuheben: 1) Die EU ist auf die Zusammenarbeit mit Russland, den USA, der Türkei und China in der Region Osteuropa angewiesen. 2) Der Aufbau einer kohärenten Osteuropa-Politik mit Hilfe der Östlichen Partnerschaft und anderer EU-Initiativen stellt eine strategische Notwendigkeit dar. 3) Der Ausbau der Handlungsfähigkeit der EU gegenüber harten Sicherheitsrisiken und die Entwicklung militärischer Kapazitäten der EU (hard skills) stellen mittlerweile auch eine strategische Notwendigkeit in Ergänzung des soft skills-Ansatzes der EU dar. 4) Die Stärkung der Vermittlerrolle der EU durch präventives Engagement beim Konfliktmanagement und der Krisenlösung kann im Rahmen der Östlichen Partnerschaft stattfinden.

Mehr als Partnerschaft, weniger als Beitritt

Die EU will nach der letzten Erweiterungswelle mittels der regionalen Initiativen ihrer Nachbarschaftspolitik, einschließlich der Östlichen Partnerschaft, Trennlinien und Pufferzonen zwischen sich und ihren unmittelbaren osteuropäischen Nachbarn vermeiden. Entsprechend werden die sechs osteuropäischen Partnerländer im beschriebenen Rahmen an die Prozesse und Verfahren in der EU herangeführt. Auch wenn ein EU-Kommissar für die ENP und die Erweiterungspolitik zuständig ist, sind diese Bereiche dennoch klar vonein-

ander zu unterscheiden. Die Östliche Partnerschaft bietet den Partnerländern weder mittel- noch langfristig eine Beitrittsperspektive. Im kohärenten Rahmen der Östlichen Partnerschaft legt die EU allerdings einen leistungsorientierten Ansatz fest, d.h., die Vertiefung der Beziehungen zur EU wird entsprechend des Grades der Umsetzung der vorgegebenen Prioritäten in den Aktionsplänen und den bilateralen Abkommen gestaltet und fortgesetzt.

Russland und die östliche Partnerschaft

Die sechs osteuropäischen Länder liegen in der direkten Nachbarschaft der EU und Russlands. In Osteuropa und im gesamten Schwarzmeerraum kann kein sicherheitspolitisches Gleichgewicht festgestellt werden, denn in dieser geografischen Zone agieren ehemalige Sowjetrepubliken, EU-Mitgliedstaaten und die EU sowie die regionalen Mächte Russland und die Türkei. Darüber hinaus üben die USA und China entsprechenden Einfluss in der Region aus. Durch fehlende Sicherheitsgarantien befinden sich die osteuropäischen Länder ständig auf der Suche nach glaubwürdigen internationalen Kooperationspartnern.

Russland spielt traditionell eine besondere strategische Rolle in seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Die sechs ehemaligen Sowjetrepubliken in Osteuropa liegen geografisch im russischen Einflussgebiet und werden als nahes Ausland von Russland bezeichnet. Russland beobachtet die regionalen Initiativen der EU in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Misstrauen und versucht sich mit allen Mitteln der politischen und wirtschaftlichen Einflussnahme dritter Staaten entgegenzusetzen. Die ersten russischen Reaktionen auf die Östliche Partnerschaft fielen äußerst negativ aus, nachdem die EU-Russland-Beziehungen in Folge des Georgienkriegs im Sommer 2008 einen Tiefpunkt erreicht hatten.

Die grundlegende Divergenz in den Sicherheitswahrnehmungen Russlands und der EU besteht in der Problematik, wie die direkte Nachbarschaft in Osteuropa stabilisiert werden kann, um keine unmittelbare Sicherheitsbedrohung darzustellen.

len. Beide Akteure verfolgen diesbezüglich unterschiedliche Ansätze in der Region. Russland erwartet von der EU die Anerkennung seiner hervorgehobenen Rolle in Osteuropa. Zugleich legt Russland keinen großen Wert auf die Entwicklung und Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Osteuropa und beteiligt sich auch nicht daran. Des Weiteren ist Russland von der Wirksamkeit des soft skill-Ansatzes der EU nicht überzeugt. Die Östliche Partnerschaft wird grundsätzlich viel kritischer als andere EU-Initiativen betrachtet, weil für Russland nach dem Georgienkrieg offensichtlich geworden war, dass die EU auch als strategisch handelnder Akteur in der Region wahrgenommen wird. Diese neue außenpolitische Rolle der EU in der unmittelbaren Nachbarschaft wird durch die Einführung der Östlichen Partnerschaft noch weiter bestätigt. Allerdings wird der Ansatz der EU zur Stabilisierung und Gewährleistung der Sicherheit automatisch mit einem Teilverlust des russischen Einflusses in der Region gleichgesetzt. Durch die Östliche Partnerschaft wird Russland der Eindruck vermittelt, dass die EU den eigenen außenpolitischen Einfluss auf Kosten der russischen Position in der Region erweitern will. Russland befürchtet eine bedeutende Reduzierung seiner geopolitischen und strategischen Rolle, da die sechs osteuropäischen Länder durch die politische und wirtschaftliche Annäherung an die EU eine Alternative zu den Beziehungen zu Russland haben. Des Weiteren sieht Russland die Östliche Partnerschaft als keine wirksame EU-Initiative für Osteuropa, denn sie bietet den Partnerländern weder beachtliche Finanzierungsmöglichkeiten noch militärische Unterstützung an. Insgesamt lehnt Russland EU-Initiativen wie die Östliche Partnerschaft ab, weil sie sich auf Konditionalität und leistungsorientierte Gestaltung der Beziehungen stützen.

Die Ukraine und die Östliche Partnerschaft

Obwohl die EU durch die Östliche Partnerschaft keine prioritäre Beziehungen mit dem einen oder anderen Partnerland aufbauen will, wird die besondere Bedeutung der Ukraine in Osteuropa wahrgenommen,

nicht zuletzt wegen der Einbeziehung der Ukraine in den Kreis der strategischen Partner der EU. Zugleich steht das Ziel der politischen und wirtschaftlichen Annäherung an die EU ganz oben auf der außenpolitischen Agenda unter dem neu gewählten ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch. Allerdings erwartet die politische Führung in der Ukraine viel mehr als nur eine Annäherung an die EU. Das gleichzeitig bestehende Misstrauen der Ukraine gegenüber der Östlichen Partnerschaft ist auf die fehlende Beitrittsperspektive zurückzuführen. Angesichts fehlender Sicherheitsgarantien, welche die Ukraine mit Hilfe eines NATO- beziehungsweise EU-Beitritts gelöst sehen möchte, befindet sich das Land in einem Sicherheitsdilemma. Grundsätzlich ist es im Interesse der Ukraine eine prioritäre Stellung innerhalb der EU-Politik gegenüber Osteuropa, einschließlich der Östlichen Partnerschaft, zu erlangen.

Fazit

Die Fokussierung der Östlichen Partnerschaft auf die sechs osteuropäischen Länder setzt im Unterschied zur ENP und der Schwarzmeersynergie einen klaren politischen Akzent und deutet auf den hohen Stellenwert der EU-Nachbarschaftsbeziehungen gegenüber Osteuropa hin. Diese Region bildet zweifelsohne eine der außenpolitischen Präferenzen der EU. Folglich sollte Letztere versuchen, als strategisch handelnder Akteur in dieser Region aufzutreten und die Beziehungen zu Osteuropa auf allen vorgesehenen Ebenen der Östlichen Partnerschaft, einschließlich des sicherheitspolitischen Bereichs, zu vertiefen. Der von der EU initiierte Assoziierungsprozess könnte sicherlich neue Transformationsimpulse in den osteuropäischen Ländern schaffen. Trotzdem sollte die EU mehr Konditionalität in der Form von Deadlines und leistungsorientierter Finanzierung zur Umsetzung bestimmter Projekte einführen, um Anreizeffekte für die sechs Partnerländer herbeizuführen und die Reformbereitschaft in den innenpolitischen Prozessen zu erhöhen. Allerdings bleibt bei der Östlichen Partnerschaft die Frage nach der Assoziierung als Zwischenschritt hin zu einem fernen Beitritt oder als Alternative zu einer vollen

Mitgliedschaft der sechs osteuropäischen Länder noch offen.

Mit dem Vertrag von Lissabon könnte die EU die Entwicklung und Institutionalisierung der Östlichen Partnerschaft vorantreiben und zwar im Kontext einer einheitlichen europäischen Russland-Politik. Darüber hinaus zeigt die EU anhand der Östlichen Partnerschaft die eigene Bereitschaft durch konzentrierte Anstrengungen eine kohärente Politik zur Stabilisierung und Sicherung der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft zu betreiben. Durch diese auf Osteuropa gerichtete Initiative will die EU deutlich machen, dass sie eine ordnungspolitische Rolle in dieser Region spielen kann, auch ohne militärische Fähigkeiten. Die EU ist andererseits nicht in der Lage, die Sicherheitsordnung in der europäischen Nachbarschaft allein aufrechtzuerhalten, ohne mit den anderen Akteuren in der Region zu kooperieren, und die Östliche Partnerschaft sieht noch keine sicherheitspolitische Kooperation mit der Türkei und Russland vor. Erste Kooperationsversuche wurden jedoch bei mehreren Grenzprogrammen erfolgreich unternommen. Die Priorisierung und nicht die Privilegierung der EU-Beziehungen gegenüber Osteuropa sollte keinesfalls auf Kosten der Beziehungen der EU zu Russland erfolgen. Konsequenterweise sollte die EU sich bemühen, Russland auf gleicher Augenhöhe und als gleichberechtigten Kooperationspartner in die Östliche Partnerschaft wirksamer einzubinden.

Velina Tchakarova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am AIES.

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Gestaltung & Druck:
Magoo Events & Marketing, www.magoo.ag